جامعة النيلين
كلية التجارة
قسم العلوم السياسية

السلطة المحلية وأثرها على التنمية في الجمهورية اليمنية
الفترة (٢٠٠٠م - ٢٠٠٨م)

دراسة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الإدارة العامة

إعداد الطالب
عبد الكريم محمد علي داعر

إشراف
أ.د/ محمد أحمد محمد داني

٢٠٠٩م

بسم الله الرحمن الرحيم

بسم الله الرحمن الرحيم

[واعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرّقوا واذكروا نعمة الله عليكم إذ كنتم أعداء فألّف بين قلوبكم فأصبحتم بنعمته إخوانا وكنتم على شفا حفرة من النار فأنقذكم منها كذلك يبيّن الله لكم آياته لعلّكم تهتدون (١٠٣)]

(سورة آل عمران الآية ١٠٣)

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

الحمد لله الذي لا يحمد على شيء سواه والحمد لله الذي وفقني ورعاني وأعانني على إنجاز هذا البحث .

يطيب لي ويسعدني أن أتقدم بعظيم شكري وجزيل تقديري إلى أستاذي القدير الأستاذ الدكتور / محمد أحمد محمد داني / لما قدمه لي من توجيهات وملاحظات علمية قيمة حيث لها الأثر الكبير في إنجاز هذا البحث وإخراجه إلى حيز الوجود ، فجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أقدم شكري وتقديري :

إلى زوجتي العزيزة وأولادي وبناتي وشقيقتي الصغيرة .

وإلى الباحثين في الإدارة العامة جميعاً.

وإلى كل من أسدى لي نصحاً وقدم لي عوناً وشجعني على مواصلة البحث وإتمامه فجزاهم الله جميعاً خير الجزاء .

ولله الحمد ولله الشكر

الباحث / عبد الكريم محمد علي داعر

فهرس البحث

الفصل الثاني

أثر السلطة المحلية على التنمية

الفصل الثالث

تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية

الفصل الرابع

أثر نظام السلطة المحلية على التنمية

في الجمهورية اليمنية

" دراسة حالة محافظات صعدة، لحج، عمران، حجة وحضرموت "

الفترة (١٩٩٨م – ٢٠٠٨م)

فهرس الملاحق

فهرس الجـــــــــــداول

المستخلص

أن التحول في حياة وفلسفة الدول والميل نحو التوسع في تطبيق الديمقراطية لنظم السلطة المحلية لإدارة تحديات التنمية المحلية ، هو إتجاه لا يمكن تجاهله في العصر الحديث ، كما أن تعميق هذا المفهوم لا يمكن أن يتم إلا من خلال المحاولات الجادة فترات زمنية لتطوير نظم السلطة المحلية ليجسد من أجل تحقيق رفاهية المجتمع المحلي عن طريق المشاركة الشعبية في تقديم الخدمات المحلية .

عرف اليمنيون أشكالاً مختلفة من التنظيمات الإجتماعية التي تمثلت في قيام الدوليات المختلفة للحضارات اليمنية القديمة وفي تكوين المجالس والتنظيمات والتقسيمات الإدارية الملائمة للبيئة الطبيعية والاجتماعية كالمخالف والمناطق إلا دارية التابعة لهذه المخالف إلا أن في الوقت الحاضر قد تبنت جمهورية اليمن النظم الحديثة للحكم المحلي من أجل تقديم الخدمات وتنشيط التنمية المحلية ويبدوا أن هذا الأمر من الصعوبة بمكان لان السلطة المحلية تواجه في الوقت الحاضر عدة اشكاليات إدارية ومالية وقانونية ومن ثم تتبع أهمية هذا البحث لتقصي اسباب قصور الفشل النسبي في السلطات المحلية في تقديم الخدمات والتنمية بالكفاية والفعالية المطلوبة والذي طرح البحث سؤال رئيسي في هذا المقام وهو لماذا يعجز نظام السلطة المحلية نسبياً عن تحقيق أهدافه الخدمية والتنموية والسياسية وهو يمثل محور إشكالية البحث ومن ثم أنطلق البحث من أربعة فرضيات هي ما يلي :

١. هنالك أثر للسياق التاريخي لأنظمة الإدارية المحلية السائدة قبل قيام الوحدة اليمينية في نظام السلطة المحلية لها أثر سلبي.
٢. تأثر نظام السلطة المحلية في مطلع الوحدة اليمينية بأساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية (في البلدين).
٣. ساعد الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي بعد عام ١٩٩٤م على اعتماد نظام ملائم للسلطة المحلية .

٤. ضعف الموارد المالية تقف عائق أمام نجاح السلطة المحلية .

وجاءت نتيجة تقصي حول اثبات هذه الفرضيات علي الوجه التالي :

فيما يخص الفرضية الأولي نجد أن هنالك تاثيراً سلبياً علي نظام السلطة المحلية نتيجة لأنظمة الإدارة المحلية القائمة .

والنظرية الثانية تؤيد فكرة أساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية أثراً في نظام الحكم المحلي القائم .

والنظرية الثالثة أكدت وجود قصور في نظام السلطة المحلية القائم

الفرضية الرابعة أكدت ضعف الموارد المحلية تقف عائق امام نجاح تجربة السلطة .

وأظهر البحث عدة اشكاليات وكانت التوصية بشأنها كما يلي :

١. يجب إعادة صياغة قانون السلطة المحلية بحيث يتضمن معالجه أوجه القصور التي ظهرت خلال الفترة الماضية وبما يضمن زيادة دور المجلس المحلية في عملية التنمية
٢. يجب مراجعة قانون التقسيم الإداري وأصدار قانون جديد للتقسيم الإداري بحيث يتضمن معالجة الإشكاليات القائمة في التقسيم الإداري الحالي .
٣. العمل على ربط خطط التنمية الاقتصادية بخطة عمل المجالس المحلية مع تحديد الأوليات والاحتياجات المحلية وأستيعابها في خطط المجالس المحلية علي أن توضح وفقاً لإمكانيات الموارد المتاحة .

Extract

The conversion in the life and the philosophy of states and the tendency towards the expansion in applying democracy of the systems of the local authority for directing the challenges of the local development is a un-ignorable tendency in the modern age.

Besides, going deeply in this concept can not be fulfilled but through the serious trials to develop the systems of the local authority for the welfare of the local society through the popular participation in offering the local services.

Yemenis know various forms of the social organizations as the result of the existence of various states of the ancient Yemeni civilizations and in forming boards, organizations, administrative provinces suitable for the social and natural environment.

Nevertheless, the Yemeni Republic currently adopts the new systems of the local governing for offering services and invigorating the local development.

This seems to be quite difficult because the local authority presently confront many administrative, fiscal and lawful problems.

Consequently, the importance of this research emerges to investigate about the reasons of the relative failure of the local authority in officering services and development as required.

The research put forward the main question: why does the system of the local authority fail relatively speaking to achieve its political, developing and service goals? The question which represents the problem of this research, and it propses the following four hypotheses :

1. there is a trace of the historical succession of the local administrative systems prevailed before the existence of the Yemeni unit in the local authority system, which has a negative trace.
2. the local authority system in the beginning of the Yemeni unit was affected with the styles of the random unification of the disassociating laws (in the two countries).
3. the political, economical and social settlement helped after 1994 in accrediting an adequate system for the local authority.

4. the shortage of the fiscal resources stand an obstacle in the faces of the succession of the local authority.

The result of the investigation of these hypotheses comes as the following:

As for the first hypothesis, we find a negative effect on the local authority system as the result of the local administration systems in effect.

The second hypothesis assures the method of the styles of the random unification of the disassociating law as an effect in the local regime in effect.

The third confirms the fail in the local authority system in effect.

The fourth affirms the shortage of the local resources stand an obstacle before the succession of the trial of the authority.

The research pointed out some problems so the recommendation comes in this context as the following:

1- the law of the local authority should be reformed in a way to indicated the treatment of the phases of failure which emerged in the past period and in a way to secure the increase of the role of the local councils in the operation of development.
2- The law of the administration law should be reviewed , and a new law for the administrative separation should be issued in a way indicating the treatment of the existed problems of the new administrative estimation.
3- Efforts should be exerted to link the plans of the economical development with an agenda of the local councils along with nominating the priorities and local needs and their assimilation in the plans of the local councils provided they should be clarified in accordance with the potentials of the availed resources.

مقدمة البحث

اتجهت كثير من الدول في العصر الحديث إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية والمالية كضرورة حتمية للتنمية كون مشاركة المجتمع هي التي تقوم بدور أساسي في عملية التنمية الشاملة، حيث لا توجد دولة إلا ويدفعها الطموح إلى أن تقطع أشواطاً ملموسة في شتى مجالات النمو والازدهار والنهضة الاجتماعية والاقتصادية والقومية وخاصة المحلية، لقربها من المواطنين وقدرتها على إدراك طبيعة الظروف البيئية والمتطلبات والحاجات المحلية ،فإن السلطات المحلية هي الأقدر على حشد الطاقات وتحصيل الموارد وتطويرها الأمر الذي يهيئ لها فرص النجاح في خلق وتحقيق التنمية الاجتماعية الشاملة .

وقد اتجه دستور الجمهورية اليمنية نحو تمكين المجتمع من المشاركة في الحكم والإدارة واتخاذ القرار لإدارة شؤونه ، من خلال هيئات محلية منتخبة تمثل الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتحقيقاً لتلك التوجهات صدر قانون الإدارة المحلية رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١م بعد الوحدة اليمنية عام ١٩٩٠م ليدعم مسيرة الديمقراطية والمشاركة في السلطة، إلا أن المشرع لم يعطِ القدر اللازم للاستقلال المالي والإداري (التمويل المحلي) ولم يعط للمجالس المحلية سلطات و صلاحيات تخويلية كافية لتحصيل وتطوير مواردها المالية بما يمكنها من تحقيق التنمية الشاملة.

وعلى الرغم من صدور قانون الإدارة المحلية لسنة ١٩٩١م إلا أن ذلك القانون لم يفعل نظراً لحداثة قيام الوحدة اليمنية نفسها وما رافقها من التزامات سياسية وعسكرية بين الحزبين الحاكمين في تلك الفترة، الأمر الذي أدى إلى استمرار الأنظمة المحلية السابقة للوحدة .

وبناءً على ما تقدم كانت البلاد بحاجة إلى قيام مجالس محلية منتخبة تتمتع بالسلطات والصلاحيات الإدارية والمالية الكاملة في إدارة شؤون المواطنين وإدارة

التنمية وتمكينها من القيام بدورها الرقابي الرسمي والشعبي على أسس سليمة وواضحة بما يمكنها من الانتقال من السيطرة المركزية البحتة إلى اللامركزية السياسية والإدارية الواسعة لتجسيد أهداف الثورة اليمنية والوحدة الوطنية ومبدأ الديمقراطية القاعدية ،وذلك تمشياً مع دستور الجمهورية اليمنية لسنة ٢٠٠١م الذي أخذ بالمفهوم المتكامل والمنطقي للإدارة اللامركزية بتأكيد نظام السلطة المحلية وذلك بتقرير مبدأ السلطة المحلية وإرساء إدارتها على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية، وبناء عليه قامت الحكومة المركزية بإصدار قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م لدعم مسيرة الديمقراطية والمشاركة في السلطة والذي منح بعض الصلاحيات المالية لأجهزة السلطة المحلية بما يوفر لها الموارد الكافية لتحقيق أهداف التنمية المحلية وللتغلب على المشاكل الإدارية والسياسية. وقد أكد على ذلك دستور الجمهورية اليمنية المعدل في ٢٠ فبراير ٢٠٠١ في المادة رقم (١٤٦) التي نصت بأن تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية بما يمكنها من ممارسة مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية التي أصبحت تتولى اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية في دائرة سلطاتها واختصاصاتها ، كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة للأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية وفقاً للقانون الذي يحدد طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية ونظام عملها، ومواردها المالية، وحقوق وواجبات أعضائها، ودورها في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها وذلك بمراعاة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية [١]

أهمية البحث :-

تعد المجالس المحلية الأقدر على الإحساس بمشاعر الشعب لذلك فإن بناء الديمقراطية يتطلب أن يكون الحكم بالشعب وللشعب سواء على المستوى القومي أو على المستوى المحلي، ونظام السلطة المحلية بما يحققه من توافر الترابط والتعاون بين العناصر الشعبية وعناصر الجهاز التنفيذي وبما يتيحه من توافر التشكيلات والأجهزة التي يمكن أن تتحمل المسؤولية في التفكير والتقدير والتنفيذ

[١] - المادة رقم (١٤٦) من دستور الجمهورية اليمنية المعدل في ٢٠/ ٢/ ٢٠٠١ م ص ٢٢

على أوسع نظام يكفل توفير الجهد بطريقة منظمة لتحويل الخطط والبرامج والآمال إلى حقائق منفذة وعليه فإن نجاح نظام السلطة المحلية الفاعل يشبع تطلعات المواطنين وحاجاتهم بتخطيط و تنفيذ المشروعات ويكفل الرقابة على سير العمل المحلي بما يحقق تكامل البناء القومي والوحدة الوطنية .

وتأسيساً على ما تقدم تنبع أهمية الدراسة من الآتي : -

١- عدم تناول موضوع السلطة المحلية بعد صدور قانون السلطة المحلية عام ٢٠٠٠م من قبل الباحثين المهتمين بهذا الجانب ، وهذا يعطي الدراسة أهمية السبق في تقييم أثر نظام السلطة المحلية على التنمية في الفترة (١٩٩٨م - ٢٠٠٨م) .

٢- دراسة فعالية نظام السلطة المحلية بعد تشكيل المجالس المحلية وفقاً لقانون السلطة المحلية لسنة ٢٠٠٠م وتوضيح مدى تلبية القانون لطموحات وحاجات المواطنين ، وتحديد العوائق التي تحول دون نجاح السلطات المحلية لتحقيق أهدافها التنموية والإدارية والسياسية مع تبيان كيفية تفاعل المجتمع مع عملية التنمية وإعطاء مزيد من الصلاحيات لنظام السلطة المحلية بهدف دعم الجهود التنموية التي أصبحت اليمن بأمس الحاجة إليها في الفترة ما بعد ٢٠٠٠م في ظل المتغيرات والضغوط المحلية والإقليمية والدولية تحقيقاً للتمكين السلطوي من أجل المشاركة السياسية والشراكة المجتمعية في السلطة والثروة والموارد .

أهداف البحث :-

يهدف هذا البحث إلى :-

١- دراسة تطور نظام السلطة المحلية في اليمن لمعرفة مدى تلبيته لمتطلبات التنمية المنشودة.

٢- دراسة مدى إسهام قانون السلطة المحلية لسنة ٢٠٠٠م في تحقيق طموحات واحتياجات المواطنين ودعم مشاركتهم في إدارة عملية التنمية.

٣- تقييم التجربة التي تمخض عنها تشكيل المجالس المحلية القائمة حالياً من حيث:

أ- مدى إسهام المشاركة الشعبية في نجاح الجهود الإدارية والتنموية لنظام السلطة المحلية في اليمن.

ب- المعوقات التي تقف حائلاً دون تلبية السلطة المحلية لاحتياجات وطموحات المواطنين .

٤- تحديد مدى ملاءمة نظام السلطة المحلية القائم ومدى تكيفه مع المتغيرات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

٥- إثراء المكتبة العربية بدراسة علمية باللغة العربية توفر رؤية تحليلية للواقع السائد، وتدعم صانعي القرار والباحثين في هذا المجال.

مشكلة البحث :-

تواجه عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن عدداً من المعوقات يتمثل أهمها في :-

١- ضعف الموارد الاقتصادية المتاحة، في ظل نمو سكاني مرتفع.

٢- طريقة إدارة الموارد المتاحة.

وللتخفيف من حدة تلك الإشكاليات اتجهت جمهورية اليمن أسوة بكثير من الدول إلى الأخذ بنظام اللامركزية لإدارة عملية التنمية، من خلال تطبيق نظام الحكم المحلي، بهدف تفعيل دور المواطنين والاستفادة من جهودهم في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، التي يمكن من خلالها تلبية احتياجاتهم وتطلعاتهم المتزايدة. وقد انطلقت تلك التوجهات من القناعة بأن نظام الحكم المحلي يساعد على وجود إدارة رشيدة للموارد المحلية المحدودة، ويحقق التوازن في عملية التنمية بين الوحدات الإدارية المختلفة.

بعد تحقيق الوحدة اليمنية في عام ١٩٩٠م، ترسخت أهمية نظام الحكم المحلي من خلال تبني حكومة الوحدة إصدار قانون الإدارة المحلية رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١م ، ولكن لم يكن ذلك القانون ملبياً للطموحات الشعبية ، لذا قامت الحكومة بإصدار قانون السلطة المحلية لسنة ٢٠٠٠ م. الذي مكن من قيام العديد من السلطات المحلية المنتخبة انتخاباً شعبياً مباشراً ، وبدأت بعد ذلك تمارس تلك

المجالس المنتخبة سلطاتها الممنوحة لها سياسياً وإدارياً من أجل تحقيق أهدافها الخدمية والتنموية إلا أن السلطات المحلية أصبحت بمرور الزمن تواجه العديد من الثغرات القانونية والعوائق الإدارية والتنموية.

وهنا تكمن مشكلة الدراسة ، حيث تتمثل في أن تجربة الحكم المحلي في اليمن قد انطلقت منذ مدة ليست بالقصيرة ومارست صلاحياتها وفقاً للعديد من القوانين التي صدرت قبل وبعد الوحدة وكانت كفيلة بان تتلافى الثغرات والعوائق التي واجهت تطبيق التجربة ، والتي أضحت تهدد فعالية أداء نظام السلطة المحلية عموماً وبالتالي عدم تحقيق أهدافها السياسية والإدارية والتنموية التي أنشئت من أجلها وتأسيساً على ما تقدم يطرح البحث سؤالاً رئيسياً هو: لماذا يعجز نظام السلطة المحلية بصورة نسبية عن تحقيق أهدافه السياسية والإدارية والتنموية؟ ومن ثم يطرح الباحث العديد من التساؤلات للإجابة عن هذا السؤال الرئيسي للبحث وهي على الوجه التالي :

١- هل هناك تأثير لأنظمة الحكم المحلي التي كانت قائمة قبل الوحدة ١٩٩٠م في نظام السلطة المحلية ما بعد عام ٢٠٠٠م ؟

٢- هل أثر أسلوب الدمج العشوائي للقوانين إبان قيام الوحدة اليمنية في نظام السلطة المحلية في الفترة (١٩٩٨م – ٢٠٠٨م) ؟

٣- هل كان للتركيبة الثقافية لنظام الحكم في بداية الوحدة أثر في طبيعة القوانين الصادرة بعد الوحدة ؟

٤- ما هو مدى تأثير الاستقرار السياسي بعد عام ١٩٩٤م في نجاح نظام السلطة المحلية ؟

٥- ما هي المعوقات السياسية والإدارية والقانونية والاقتصادية التي ما زالت تواجه نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ؟

فروض البحث :

١ - هنـاك أثـر للـسياق التـاريخي لأنظمـة الإدارة المحليـة الـسائدة قبـل قيـام الوحـدة اليمنية في نظام السلطة المحلية لها أثر سلبي .

٢ - تـأثر نظـام الـسلطة المحليـة فـي مطلـع الوحـدة اليمنيـة بأسـاليب الـدمج العـشوائي للقوانين التشطيرية (في البلدين)

٣- سـاعد الاسـتقرار الـسياسي والاقتـصادي والاجتمـاعي بعـد عـام ١٩٩٤م علـى اعتماد نظام ملائم للسلطة المحلية .

٤ - ضعف الموارد المالية تقف عائقاً أمام نجاح السلطة المحلية .

*** منهج البحث ومصادر البيانات والمعلومات :-**

١)- المنهجية :

اعتمد الباحث لإنجاز هذه الدراسة على المنهجية التالية : -

اعتمـد الباحـث علـى المـنهج الوصـفي والتحليلـي ودراسـة الحالـة ، وذلـك للاسـتعانة لمعرفـة مـدى تـأثير قـانون الـسلطة المحليـة لـسنة ٢٠٠٠م فـي إدارة عمليـة التنميـة المحليـة فـي الجمهوريـة اليمنيـة ومـدى تـأثير مـا تحقـق فـي الجوانـب التنمويـة والمعوقـات التـي تواجـه نظـام الـسلطة المحليـة . كمـا اعتمـد أيـضاً المـنهج التـاريخي والاسـتقرائي و دراسـة الحالـة والمـسح الاجتمـاعي والتحليلـي ، التحليـل الإحـصائي والحسابي للوصول إلى النتائج

٢) مصادر البيانات والمعلومات :-

اعتمـدت الدراسـة علـى نـوعين مـن المـصادر الخاصـة لجمـع البيانـات والمعلومات هي :

١- **المصادر الأولية** :- وتشمل القوانين والقرارات الحكومية والتقارير الإحصائية، والمسح الاجتماعي الإحصائي الميداني عن طريق دراسة الحالة والذي تمثل في الآتي :

أ. إجراء دراسة ميدانية لجمع بيانات عن عينة محددة من السكان لاختيار فرضيات الدراسة ولمعرفة واقع نظام السلطة المحلية ومعرفة تأثيره في التنمية الاجتماعية والمعوقات التي تواجه نظام السلطة المحلية عموماً.

ب. الإطلاع على المعلومات التي تتضمنها التقارير الخاصة بأداء السلطات المحلية في عملية التخطيط والإدارة التنفيذية ، وكذا التقارير الفنية المتضمنة المعوقات التقييمية لمستوى الأداء التنفيذي ومدى ما تحقق من نجاح أو إخفاق والأسباب الرئيسية وراء ذلك.

٢- المصادر الثانوية : -

وتشمل الكتب والدوريات والمجلات العلمية والرسائل العلمية إضافة إلى المقالات المنشورة في الصحافة اليومية .

الدراسات السابقة :

بالرجوع إلى كثير من الباحثين في مجال السلطة المحلية للتأكد على مدى إسهامات الكتاب في هذا المجال تبين الآتي :

أ- بالنسبة للفترة الزمنية من ١٩٩٨م- ٢٠٠٨م ومن خلال البحث عن أي إصدارات وجد بأنه لا يوجد أي كتب صدرت في هذا المجال.

ب- عقدت ندوة من ٣٠ الي ٣١ مارس ١٩٩٩م مجال مستقبل الحكم المحلي والإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية تقدم فيها عدد من الباحثين بأوراق عمل لمناقشتها في هذه الندوة وعددها /٦/ أوراق عمل وهي على النحو الآتي :

١- ورقة عمل بعنوان مفاهيم ومصطلحات تقدم بها الباحث أحمد شرف الدين ، تضمنت مصطلحات رئيسية منها :

- اللامركزية الإدارية

- الحكم المحلي
- الإدارة المحلية
- صور اللامركزية الإدارية
- صور المركزية الإدارية

وعرف فيها كل مصطلح [1]

٢- ورقة عمل بعنوان : اللامركزية مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة تقدم بها الباحث/ دائل محمد المخلافي وتناولت هذه الورقة أسس التنظيم الإداري ووسائله وقام بحصر التنظيم الإداري في

- النظام المركزي بصورتيه (التركيز وعدم التركيز)
- النظام اللامركزي بصورتيه (المرفقي والاقليمي)

ثم قام باستعراض لأهم أسس النظام اللامركزي في الإدارة وقواعده العامة ثم عرض بعض النماذج التطبيقية التي اختارها من بعض الدول الأوروبية (انجلترا – فرنسا- ايطاليا) ونظامين عربيين (مصر – اليمن) [2]

٣- ورقة عمل بعنوان : لامركزية الإدارة المحلية على ضوء التجربة التاريخية والحقائق الراهنة، قدمها الباحث / عبد الصمد القليسي[3] تناولت هذه الورقة موضوع الإدارة المحلية من حيث نوعيتها وحدودها وثمة نماذج و تعاريف لها حيث توصل إلى التعريف الأمثل لواقع مجتمعي كاليمن.

ورأى الباحث أنه لابد من استنباط نظام لامركزي يخفف الأعباء عن الدولة المركزية، وطلب قدرات الأقاليم في بناء مجتمعاتها المحلية ويفضي إلى معالجة الحساسيات المرضية المختلفة الأشكال والألوان، ولكن دون ترك أي ثغرة في ذلك التنظيم اللامركزي أو أدنى شبهة فيه تفضي إلى التفكك الديمغرافي والجغرافي أو الاجتماعي خاصة عندما نأخذ في الاعتبار ونحن نعالج هذه الإشكالية التفاوت الجغرافي في تركيز الثروة وكثافة السكان ومستوى التماسك القبلي والنمو الحضاري في كافة أنحاء البلاد

---

(1) - احمد عبد الرحمن شرف الدين : استاذ ورئيس قسم القانون العام، باب الشريعة والقانون ، جامعة دمشق

(2) - د. دائل محمد المخلافي ، مدرس القانون العام بكلية الشريعة والقانون ، جامعة صنعاء

(3) - عبد الصمد القليسي ، كاتب وصحفي

وما يمكن أن تلعبه القوى الخارجية من أدوار لتحريك هذه العناصر المادية الملموسة لصالحها مستخدمة شتى الأغطية الدينية المذهبية والعرقية.

وأشار الباحث إلى أن تاريخ اليمن قديمه وحديثه ليس سوى تاريخ قبائله من حيث علاقاتها ببعضها البعض ، وعلاقاتها بالدولة أو الدول المركزية، وعلاقاتها بالقوى الخارجية، كما أشار إلى أن القبيلة وحدة قرابية وسياسية واقتصادية وعسكرية كبيرة تنقسم إلى أقسام رئيسية وفرعية من حيث الحجم والشكل. وهي بذلك تنظيم اجتماعي اقتصادي مستقل إلى حد كبير، والنظام القبلي – وهذه خطورته – يكاد يقسم البلاد إلى مناطق شبه مستقلة.

وأختتم الباحث بعرض أبرز الحساسيات المجتمعية والتاريخية وقابليتها للتماسك والتفكك والتصارع على نحو أفقي وإمكانية استنادها على أي دعم خارجي مع اتفاقه في الدعوة لبناء نظام لامركزي للإدارة المحلية يخفف العبء عن الإدارة المركزية ويطلق الطاقات المحلية للمشاركة في تخطيط وتنفيذ مشروع لبناء اليمن الموحد والحفاظ عليه من أي نزوع للتفتت.

٤- ورقة عمل بعنوان الإدارة المحلية في إطار الدستور والقوانين النافذة في الجمهورية اليمنية: قدمها الباحث / قائد محمد طربوش [١] حيث تناول الباحث الإدارة المحلية في الدساتير اليمنية من حيث : -

- المصطلحات الواردة في تلك الأحكام.
- طريقة قيام هذه الهيئات
- نطاق اختصاصاتها
- علاقات الهيئات المحلية بالسلطة التنفيذية العليا .

٥- ورقة عمل بعنوان تنظيم السلطة بين اللامركزية والحكم المحلي تقدم بها الباحث / محمد سعيد عبد الله [٢] تناول فيها قضايا نظرية عن الدولة وتنظيمها المركزي واللامركزي، الدولة نظام المجالس المحلية، المجتمع يسبق الدولة ، المعنى الحقيقي

---

(١) - قائد محمد طربوش ، باحث بمركز الدراسات والبحوث اليمني .

(٢) - محمد سعيد عبد الله ، وزير الإسكان والتخطيط الحضري سابقا.

لنظام المجالس المحلية، المفهوم الديمقراطي للمجالس، مهمات المجالس المحلية المنتخبة، الأصول التاريخية للامركزية والمجالس المحلية.

كما قدم لمحة تاريخية عن اليمن بين نظام المركزية والحكم المحلي، خصائص النظام السياسي والإداري ، اللامركزية- الإدارة المحلية. وشملت الخاتمة أن النظام المالي والإداري لابد أن يفرض القوة باسم القانون والنظام ولا بديل له إلا نظام الحكم المحلي وأسسه ومفاهيمه وصلاحياته التي تعطي للوحدات الإدارية حقها المادي والمعنوي في التصرف بالمواد المتاحة لها وحقه في استقطاع ما خصص لها والاحتفاظ به بأعمال تالية لنشاطها.

وأكد في نهاية الورقة المقدمة بضرورة إشراك المواطن في صنع القرار بدءاً من تحديد الأولويات لاحتياجات وحدته الإدارية تنموياً من خلال المجلس المحلي المنتخب الذي ينص على أن يكون له وظائف ومهمات وصلاحيات واضحة جداً وفي مقدمتها إقرار موازنة الوحدة الإدارية وخطة التنمية للمحافظة أو المديرية والرقابة والمحاسبة على كافة أجهزة السلطة التنفيذية في المحافظة وانتخاب المحافظ والمدراء وهيئات الحكم المحلي وإقرار خطة التأهيل وإعادة التأهيل وفرض رسوم مختلفة لصالح تطوير الوحدة الإدارية وإقرار الحسابات الختامية للوحدة الإدارية في نطاق مسؤوليته وفي تنفذ القوانين والقرارات وتثبيت الأمن والاستقرار وتشجيع المواطنين على المهام التي ينبغي أن تكون الأساس في بناء إدارة محلية حديثة، والاستفادة من التاريخ القديم لليمن لبناء دولة نظام حديث وديمقراطي فعال.

٦- ورقة عمل بعنوان استعراض لنظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية قراءة لقانون الإدارة المحلية رقم (٥٢ لسنة ١٩٩١م) قدمها الباحث / أحمد الخطابي [١]
أكد في بداية الورقة أن الإدارة المحلية كمصطلح إداري تكاد الدول أن تجمع على الأخذ به أيا كان شكل الدولة أو طبيعة نظامها السياسي والاجتماعي إلا أن مقدار درجة الأخذ به تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لدرجة ومقدار تطورها الاجتماعي والاقتصادي والسياسي ، ومن هنا كان تعدد صور تطبيقات نظام الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى، وعرف مصطلحات البحث كمصطلح اللامركزية الإدارية

---
[١] - أحمد الخطابي ، نائب وزير الإدارة المحلية سابقا .

واللامركزية السياسية والفروق بينهما وعلاقتها بنظام الحكم للدولة المطبقة للأنظمة المذكورة أعلاه.

وتناول الوضع في الجمهورية اليمنية قبل قيام دولة الوحدة وبعد قيام دولة الوحدة وركز على التشريعات والقوانين التي تضمنتها تلك الفترة .

وفي الخاتمة يورد الباحث أبرز النتائج التي توصل إليها وهي :

أ- رغم التسليم بإجماع الدول على الأخذ بنظام الإدارة المحلية باعتباره أحد مظاهر تقدم الدول وتطورها إلا أنه لا يوجد تماثل أو تطابق في صور تطبيقاتها بين دولة وأخرى لاستحالة ذلك علمياً وموضوعياً فكل دولة تأخذ بهذا النظام فيما يتناسب مع تطورها الحضاري وتقدمها الاجتماعي .

ب- أورد بأن نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية أوشك أن يقترب مما يجري عليه العمل في جمهورية مصر العربية وفي جمهورية فرنسا من حيث الأساس النظري والتشريعي مع الفارق الجوهري في التطبيق .

ج- أما عن الإشراف على هيئات السلطة المحلية فإنه إذا كان في اليمن كما في جمهورية مصر العربية معقوداً بوزارة مستقلة عضو في مجلس الوزراء فإنه في جمهورية فرنسا منوط بوزارة الداخلية وبصورة ثابتة ومستمرة.

د- أما عن المستوى وأسلوب الرقابة على أعمال ونشاطات الهيئات المحلية فإنها في بلادنا كما في جمهورية مصر رقابة إدارية من خلال السلطة التنفيذية عبر الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وهي رقابة لاحقة. أما في جمهورية فرنسا فإنها رقابة قضائية يقوم بها مجلس الرقابة عند وضع الخطط والموازنات وأثناء التنفيذ وبعده.

توصيات الندوة : -

توصل المشاركون لنهاية الندوة إلى مجموعة من التوصيات والاستنتاجات أهمها الآتي :

١- تؤكد على الثوابت الوطنية باعتبارها المنطلق الأساسي لبناء الدولة اليمنية الحديثة .

٢- اعتبار المجالس المحلية للوحدات الإدارية في عموم الجمهورية جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة ومكوناتها والتي يتم اعتمادها وإقرارها في نطاق الوحدة الإدارية بما في ذلك خطط وبرامج تنمية الموارد المحلية وإعداد الموازنة السنوية والحساب الختامي في كل أطر التشريعات والسياسات العامة.

٣- أكدت الأبحاث والمناقشات أن يكون لكل وحدة من الوحدات الإدارية الشخصية الاعتبارية من خلال مجلس محلي منتخب ومجلس تنفيذي يمارس كل منهما اختصاصاته في إطار التنسيق والتكامل بينهما ويأتي تنفيذاً للخطط والبرامج على ضوء التشريعات الصادرة في هذا الخصوص .

٤- إعطاء أولوية خاصة للموارد المالية وتنميتها وتحديدها في إطار الوحدة الإدارية محكومة بالنظم المالية والمحاسبية.

٥- تؤكد الندوة على أهمية أن يكون تحقيق نظام الحكم المحلي بما لا يتعارض مع بناء الدولة اليمنية الواحدة ويعزز الديمقراطية.

٦- أبرزت الأبحاث والمناقشات أن المصادر الثقافية العربية والإسلامية للمجتمع اليمني واحدة، وأن التباينات والتنوعات الثقافية الثانوية صنعتها الظروف البيئية والعزلة التاريخية الداخلية والخارجية.

٧- تؤكد على أهمية إصدار التشريعات المترجمة للوثيقة من الواقع اليمني مع الاستفادة من التجارب الناجحة للدول الأخرى والأخذ بعين الاعتبار خصوصية الواقع اليمني .

٨- تؤكد على أهمية موضوع الحكم المحلي والمتعلق بمستقبل اليمن الموحد، وتوصي بضرورة استكمال وضع التشريعات والنظم الخاصة بذلك.

٩- تدعو إلى أهمية البحث العلمي من قبل المؤسسات العلمية والمتخصصة لمختلف القطاعات لتشخيص الجوانب المتعلقة بالبيئة اليمنية، وإيجاد الدراسات الميدانية والعلمية التي توضح الخصائص الاجتماعية والاقتصادية التي يتم من خلالها الآتي :

أ. استلهام النظام الأمثل لبلادنا، فيما يتعلق بجوانب الحكم المحلي، بما يضمن توسيع المشاركة الشعبية في الجوانب التنموية والإدارية على نطاق الوحدة الإدارية.

ب. مراعاة الخصائص الجغرافية والديمغرافية والبيئية والاقتصادية في وضع الخطط الاقتصادية والتنموية العامة للدولة.

١٠- ركزت معظم الأوراق ومداخلاتها على ضرورة قيام الحكم المحلي الذي يتجنب التوسع إلى أكثر من اللامركزية الإدارية بمفهومها القانوني باعتبار أن الديمقراطية السياسية تظل ناقصة إذا لم يكتمل شقها الآخر المتمثل بالمشاركة الشعبية الواسعة للمواطنين ومن خلال إعطائه الحق في المشاركة الإدارية والتنموية على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب الحر والمباشر لمجالس الحكم المحلي بغية الحد من المركزية الحادة.

١١- توصي إلى ضرورة التحري في إعداد التقسيم الإداري بحيث يحقق تلاحم وترابط أبناء الوطن الواحد وبما يحقق التجانس والتكامل في نطاق الوحدات الإدارية بما في ذلك إزالة آثار التشطير.

١٢- تدعو إلى عقد ملتقى علمي وسياسي تشارك فيه المؤسسات العلمية والبحثية والقانونية وتمثل فيه مختلف الأحزاب الحاكمة والمعارضة كما يدعى إليه وزارة

الإدارة المحلية والمحافظون (السابقون والحاليون) وممثلو الفعاليات المحلية ومن لهم اهتمامات مباشرة بالحكم المحلي والإدارة المحلية للمشاركة في إعداد البرامج التنفيذية لنظام الحكم المحلي .

١٣- توصي إلى أهمية الاستفادة من تجربة هيئات التعاون الأهلي للتطوير باعتبارها تجربة حقيقية ارتبطت بالبيئة والتي مثلت صورة من صور الحكم المحلي والمشاركة الشعبية في التنمية.

١٤- توصي إلى ضرورة الاعتماد على التخطيط والبرمجة كأساس في بناء الدولة بكل مؤسساتها.

١٥- أهمية العنصر البشري وإعداده لمواكبة متطلبات التحديث على نطاق الدولة بشكل عام والوحدات الإدارية بشكل خاص .

١٦- توصي إلى ضرورة الاستفادة من التشريعات الصادرة والتي لم تأخذ طريقها للتنفيذ عند الإعداد للحكم المحلي وأي تشريعات جديدة.

١٧- أكدت على أن اكتمال الممارسة الديمقراطية يقتضي المشاركة الفاعلة للمرأة فيها، وعليه فإن اكتمال ونجاح المجالس المحلية يقتضي تمثيل المرأة في تلك المجالس لما من شأنه تعزيز دور المشاركة الواسعة لكافة فئات المجتمع .

١٨- نظراً لتعدد النظم الإدارية التي تعبر عنها مصطلحات مستقرة في علمي القانون والإدارة، فإن الندوة توصي بضرورة الدقة في استخدام المصطلحات العلمية والقانونية عند إطلاقها، بما يجعل المصطلح يتفق تماماً مع النظام الذي أطلق عليه، تجنباً للتباين الذي يمكن أن ينشأ بشأن المصطلحات والنظم عند إصدار القوانين واللوائح التنفيذية.

١٩- يوصي المشاركون إلى أهمية هذه الندوة واعتبارها مدخلاً لندوات موسعة يشارك فيها المختصون والعاملون في الميدان، بهدف خلق التكامل بين الطرح النظري والتجربة العملية .

٢٠- توصي الندوة بتكوين لجنة من ذوي الاختصاص لجمع أوراق العمل التي عرضت في هذه الندوة والندوات الأخرى المماثلة وكل ما صدر وله علاقة بالحكم المحلي .

ومن خلال ما تم عرضه من أوراق العمل المقدمة في ندوات مستقبل الحكم المحلي والإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية فأن هذه الأوراق تناولت الإدارة المحلية ودراسة الحكم المحلي واللامركزية في الجمهورية اليمينية وأن هذه الأوراق المقدمة في الندوة لم لم تشمل اثر الحكم المحلي علي التنمية في الجمهورية اليمنية ولا شملت أي دراسة حول نظام السلطة المحلية علي التنمية دراسة حالة محافظة حجة ، حضرموت ، صعدا ، عمران والفرق بين الأوراق المقدمة وفي هذا البحث أن أهداف البحث ومنهجيته مختلفة عن أهداف ومنهجية الأوراق حيث يهدف البحث الي دراسة تبويب نظام السلطة المحلية باليمين ومعرفة مدى تلبيه المتطلبات التنموية المنشودة ومعرفة مدى إسهام الحكم المحلي في نجاح السلطة المحلية كما أن هذا البحث يحتوي على دارسة ميدانية وأعتمد على منهج وصفي وتحليلي ومسح إجتماعي إحصائي حسابي للأستعانه بمعرفة مدى تاثير قانون السلطة المحلية لسنة ٢٠٠٠ علي إدارة عملية التنمية المحلية في الجمهورية اليمينية .

الصعوبات التي واجهت الباحث :

يمكن تلخيص أهم الصعوبات في النقاط التالية :

١- ندرة المراجع التي تناولت موضوع الدراسة.

٢- التكلفة المالية لتوزيع الاستبيان الميداني .

٣- ضعف الاستجابة لاستيفاء الاستبيان مما جعل الباحث يبذل جهوداً كبيرة في متابعة إنجاز الاستبيانات للمجتمع المستهدف .

٤- صعوبة استيفاء الاستبيان في إحدى المحافظات نظراً للمشاكل القائمة فيها.

محتويات البحث :

يحتوي هذا البحث على مقدمة وأربعة فصول ،

وفيما يلي عرض ملخص لمحتوى تلك التقسيمات : -

١ - تستعرض المقدمة أساسيات البحث المتمثلة في أهمية البحث وأهدافه ومشكلة البحث التي احتوت على التساؤلات التي تسعى الدراسة للإجابة عليها، كما تم استعراض الفروض التي يقوم عليها البحث، والمنهجية التي اعتمدها الباحث بالإضافة إلى استعراض لأهم مصادر البيانات التي استندت إليها الدراسة، كما سيتم استعراض ملخص لأهم الدراسات السابقة التي تناولت موضوع البحث وأوجه الاختلاف بينها وبين الدراسة الحالية، ويتناول أيضاً أهم الصعوبات التي واجهت الباحث أثناء إعداده للبحث ، واستعرضت الدراسة في تلك المقدمة أيضاً تبويب البحث .

٢- احتوى البحث في الفصل الأول على المفاهيم النظرية للسلطة المحلية واستعرض فيه تطوير المفاهيم الأساسية لمصطلحات السلطة المحلية اللامركزية وأنواعها ومفهومها السياسي والإداري واللامركزية والوضع السياسي وأهداف المركزية الديمقراطية والوحدة الوطنية وتحقيق الكفاية الإدارية ، وكما شمل البحث مفهوم النظام المحلي وأهدافه ومبرراته التعددية والديمقراطية والكفاءة الإدارية ، واستعرض أيضاً مقومات النظام المحلي والعوامل والمستويات ونماذج للحكم المحلي الإنجليزي والفرنسي والسوفيتي ، ثم استعرض تنظيم السلطة بين اللامركزية والنظام المحلي وطبيعة العلاقة بين الأصول التاريخية للامركزية والمجالس المحلية والدولة وتنظيمها المركزي واللامركزي ، والدولة ونظام المجالس المحلية .

٣- تضمن البحث في الفصل الثاني مفاهيم التنمية المحلية وخصائصها ومجالاتها وكيفية الارتقاء بالمشاركة الشعبية للوصول إلى الأهداف التنمية المنشودة.

وقد تم استعراض مفاهيم التنمية المحلية بشكل تفصيلي بالإضافة إلى مفاهيم المشاركة الشعبية وأهميتها، وكذا مستويات المشاركة الشعبية، وأنواع المشاركين ودوافعهم وأنشطة المشاركة في التنمية المحلية بالإضافة إلى استعراض لكيفية المشاركة المحلية، بالإضافة إلى استعراض لكيفية المشاركة في عملية التنمية من خلال تحديد المراحل المختلفة لتلك المشاركة والمتمثلة بالمرحلة التمهيدية المتضمنة الحوارات مع الأهالي والمناقشة حول عملية التنمية والمشاركة فيها، وتم

عرض بقية المراحل المتمثلة في التخطيط والتنفيذ وصولاً إلى مرحلة تقييم التجربة.

٤- استعرض البحث في الفصل الثالث تطور نظام السلطة المحلية في اليمن بدءاً من قيام الثورة اليمنية عام ١٩٦٢م، حيث تم استعراض نظام السلطة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (الشطر الشمالي) قبل قيام الوحدة اليمنية، والذي تضمن استعراض نظام الإدارة المحلية في ظل الدستور الدائم لعام ١٩٦٤م وكذا قانون الإدارة المحلية رقم ٧ لسنة ١٩٦٥م ، إضافة إلى استعراض للدستور الصادر عام ١٩٧٠ والقوانين المنظمة للإدارة المحلية وفقاً لهذا الدستور، حيث صدرت ستة قوانين أولها القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٥م وآخرها القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٨٥م

كما استعرض البحث نظام الإدارة المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (الشطر الجنوبي) قبل الوحدة، حيث تم استعراض للمرسوم رقم ١٩ لسنة ١٩٦٧م والخاص بالتقسيم الإداري، وكذا القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨م والمتضمن الأخذ بالتقسيم الثلاثي (محافظة – مديرية – مركز) واستعرض البحث لنظام الإدارة المحلية وفقاً للدستور الصادر عام ١٩٧٠م وكذا قانون رقم ١٧ لسنة ١٩٧٧م والمسمى بقانون الحكم المحلي، وتم استعراض الدستور المعدل لعام ١٩٧٨ والذي اعتمد الانتخابات لمجالس الشعب المحلية .

كما تم استعراض لنظام الإدارة المحلية في اليمن بعد قيام الوحدة اليمنية عام ١٩٩٠م حيث تم استعراض للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٩١ الخاص بالإدارة المحلية والذي تم فيه دمج القوانين الشطرية السابقة لقيام الوحدة اليمنية بأسلوب توافقي فيما بين القوى السياسية.

وتم استعراض للدستور المعدل عام ١٩٩٤ والذي حدد اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة وكذا تم عرض للقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠م الذي أنهى الازدواجية القائمة.

كما تم استعراض لنظام السلطة المحلية في اليمن خلال الفترة من ٢٠٠٠- ٢٠٠٨م من حيث مكوناته وخصائصه والأجهزة المكونة له وصلاحياتها.

٥- واستعرضت الدراسة في الفصل الرابع أثر نظام السلطة المحلية على التنمية من خلال دراسة حالة لبعض محافظات الجمهورية، وقد تم استعراض لأهداف الدراسة الميدانية ،والمجتمع المبحوث من خلال عرض للمعايير التي اعتمدها الباحث لتحديد المحافظات المبحوثة والتي تمثلت في التضاريس الجغرافية ونسبة المكونات الإدارية للمحافظات المبحوثة من مكونات التقسيمات الإدارية بالجمهورية والتي وصلت إلى ٣٠% بالإضافة إلى المؤشرات الاجتماعية والديمغرافية والخدمات الأساسية كمعايير أخذت بعين الاعتبار عند اختيار المحافظات.

واستعرضت الدراسة خصائص عينة البحث وحجمها، وتناولت الدراسة في هذا الفصل أيضاً دراسة تحليلية لعينة الدراسة ونتائجها حيث استعراض محتوى الاستبيان ومستوى الاستجابة للعينة المبحوثة مع تحليل للبيانات الشخصية للأفراد المبحوثين (النوع ، العمر ، الحالة التعليمية، الحالة الاجتماعية، مكان الميلاد) .

واستعرضت الدراسة عرض تحليلي لنتائج الاستبانة وفقاً للمحاور الأساسية المكونة للاستبيان والذي تضمن كل محور استعراض للتوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول كل سؤال وذلك بحسب التقسيمات المختلفة للإجابة مع مقارنة تلك الآراء فيما بين المحافظات المبحوثة.

واستعرض البحث اختيار لفرضيات البحث في ضوء نتائج الاستبيان بالمحافظات المبحوثة.

وفي الأخير استعرض البحث الخاتمة، وأهم التوصيات التي توصل إليها الباحث في ضوء نتائج الدراسة.

الفصل الأول
المفاهيم النظرية للسلطة المحلية

مقدمة:

إن مصطلحات الحرية والدكتاتورية والديمقراطية والمركزية واللامركزية ، وما إلى ذلك من مصطلحات ، تشير إلى نظم الحكم والى إشكال في تكوين الدولة ونظمها وأساليب إدارتها ، فرضتها ظروف تطور المجتمعات بتفاعل وصراع العناصر المكونة لها ، والمتطلعة دائماً وابداً إلى موقع أفضل وإلى حياة كريمة تحفها الرفاهية والرخاء .

ولقد أدى ظهور الأفكار الديمقراطية إلى إحداث ثورة في أهداف الدولة ووظائفها، فتغير هدف الدولة من مجرد المحافظة على الوضع القائم بحفظ الأمن والنظام وجباية الضرائب ، إلى إحداث التغييرات الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة .

كذلك فإن الحرب العالمية الثانية كان لها تأثير حاسم على مفهوم الدولة ، إذ أصبح من أهم واجباتها تحقيق الرفاهية الاجتماعية لشعوبها . ووجد هذا المفهوم طريقة إلى دساتير معظم الدول . وقد جاء في واحد من تقارير الأمم المتحدة أنة خلال الفترة ما بين ١٩٤٥ـ ١٩٥٥ غيرت كثير من الدول دساتيرها أو عدلتها بهدف النص على المبادئ الأساسية لسياسة الرفاهية الاجتماعية في صلب هذه الدساتير ، والإدارة تتأثر بالتغيير في وظائف الدولة ، وذلك من خلال تغيير نظمها وأساليبها . لان النشاط الإداري يستهدف في النهاية وضع السياسات الكلية للدولة موضع التنفيذ. فكان من الطبيعي أن يصاحب تلك التغييرات في أهداف الدولة ووظائفها، تغييرات مماثلة في نظام الحكم و أساليب الإدارة. وهكذا اتجهت معظم الدول للامركزية كنظام للحكم ييسر لها التوسع في توزيع الاختصاصات والصلاحيات، بما يمكنها من تحقيق أهدافها الجديدة .

وقد حاولت جميع الدول في تطبيقها للامركزية أن توازن بين مسئولياتها في الرقابة والإشراف على أجهزة الحكم اللامركزي ، والاستجابة لتطلعات المواطنين للمشاركة في صنع السياسات واتخاذ القرارات ، خاصة في الشئون ذات الصبغة المحلية، شريطة ألا يخل ذلك بوحدة البناء الإداري ، ودون أن يعرض وحدة الدولة للخطر . ولم تتقيد الدول بأسلوب إداري موحد . فالأساليب الإدارية ليست هدفاً في حد ذاتها ، بقدر ما هي مسائل لتحقيق الأهداف الايجابية للدولة . غير أنة من المؤكد أن كل دولة تسعى لاختيار أفضل الأساليب الإدارية التي تؤدي بها اختصاصاتها ، بما يناسب أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . فتقرر الاختصاصات التي تؤدي بالأسلوب المركزي ، وتلك التي تفوض صلاحية أدائها إلى السلطة الإقليمية أو المحلية . وهذا الأمر في حد

ذاته قد يصبح مشكلة مع اطراد التقدم العلمي التكنولوجي ، وما يؤدي إلية من تطوير في علاقات الحكومة المركزية بالسلطات المحلية . وكذلك ما يترتب على تزايد اعتماد السلطة المحلية على الإعانات المركزية، مع استعداد تلك السلطات لتقبل المزيد من التدخل المركزي. ولقد استعملت دول اليوم أساليب دستورية وقانونية شتى عند تصنيفها وتوزيعها للسلطة والاختصاصات بين المستويات المختلفة للحكومة، تحقيقاً للامركزية في الحكم والإدارة.

والحكومة ظاهرة لازمت المجتمعات السياسية منذ نشأتها وصاحبت مولدها في كافة أنحاء العالم وهي كهيئة تمارس السلطة السياسية في المجتمع السياسي ، تعد نتيجة تلقائية لتفاعل الإرادات والقدرات الذهنية والمادية لأفراد المجتمع على الظروف الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية .

فالحكومة في جذورها التاريخية البعيدة الغور في الحضارة الإنسانية ، نشأت من مفهوم محلي هو مفهوم القرى والمدن . والحكومات التقليدية كانت حكومات محلية تمارس سلطاتها في مساحات ذات مفهوم محلي . ثم انتقلت الحكومات إلى الإطار الإقليمي، ومن ثم اعترف الفكر السياسي القديم بالسلطات المحلية في إطار السلطة المركزية. وقد طورت كثير من الدول تجاربها في الحكم المحلي بالشكل الذي حولها إلى أنماط جديدة ورائدة ، التحمت بتحديات مختلفة صهرتها وجعلتها صالحة لتطبيق الديمقراطية في الحكم والإسهام الشعبي في إدارة كافة الشئون ، والعمل على تحقيق التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية لسائر المحليات في الدولة .

قد أصبح إشراك المواطنين على المستوى المحلي في إدارة شئونهم، وخاصة الأمور المتعلقة بالخدمات أمراً واقعاً عمدت الدول المعاصرة إلى إتباعه. وهذا الأسلوب يسهل على الدولة النهوض بمسئولياتها على الوجه المطلوب . كما انه يحقق مبدأ تقسيم العمل الذي أصبح من ابرز سمات تطوير الإدارة في المجتمعات الحديثة [1].

ولقد تعرضت نظم الحكم المحلي في العديد من دول العالم إلى تغييرات وتعديلات أساسية أو جزئية، هدفت إلى إحداث التطوير الذي قد يجعلها أكثر تحقيقاً للأهداف الموضوعة لها، واقدر على القيام بالمسئوليات الملقاة على عاتقها.

وقد بدأت عمليات التطوير في مراحلها الأولى باتجاه واضح نحو التركيز على المزيد من الديمقراطية ودعم التمثيل الشعبي أو الجماهيري بالمجالس المحلية بصورة أو بأخرى. وقد صاحب هذا الاتجاه اتجاهاً أخر لتعديل الصلاحيات المخولة للسلطات

---

(1) ـ شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال القرن ١٨٩٩-١٩٩٩م عرض تحليلي لتجربة السودان ص ٨٢

المحليـة فـي كافـة المـستويات ، بحيـث تـتمكن مـن أداء دور فعـال فـي خطـط مـشروعات البنـاء، وتمكـين الـسلطة المحليـة مـن تـولي مـسئوليات الخـدمات المحليـة الأساسـية بـصورة شـبة مـستقلة ، بحيـث يمكـن إزالـة التميـز التقليـدي بـين المحليـات الحـضرية " المـدن " والمحليـات الريفيـة " القـرى " بالنـسبة لنوعيـة ومستوى أداء الخـدمات ، وقـد كـان ذلـك فـي حد ذاته اتجاهاً جديداً للتطوير اتبعته غالبية الدول.

وفـي بعـض الـدول المتقدمـة نجـد أن " التطـوير" يتبلـور فـي محـاولات جـادة للحفـاظ علـى الـدور الـسياسي للحكـم المحلـي كتجربـة ديمقراطيـة ناجحـة ، ولكـن بالـشكل الـذي لا يعيـق متطلبـات الإدارة العلميـة الحديثـة بواسـطة المؤسـسات المركزيـة المتخصـصة ، التـي تتـوفر لهـا الإمكانيـات الماديـة و الفنيـة ، والتـي تجعلهـا قـادرة علـى تقـديم الخـدمات بمستوى عـالٍ و متطور في التقسيمات الإقليمية الكبيرة .

يقـول شـيخ الـدين يوسـف منـا الله : " إن مبـدأ الديمقراطيـة المحليـة لا يـزال مهمـا كمـا كـان فـي الفتـرة مـا بـين عـام ١٩٨٨ـ ١٩٩٤م ، بـرغم أن النتـائج العلميـة لا تـزال مخيبـة للآمـال . فالانتخابـات المحليـة بعـد الحـرب مـثلاً توضـح أن نـصف أعـضاء مجـالس المـدن وثلاثـة أربـاع المجـالس الريفيـة فـي انجلتـرا أعيـد انتخـابهم دون معارضـة تـذكر . و أن عـدد النـاخبين الـذين أدلـوا بأصـواتهم للمرشـحين انخفـض بنسبة واحـد إلـى ثلاثـة. كمـا أوضـح مسح عـام أن قليلاً جـداً مـن المـواطنين يعرفـون أسـماء ممثلـيهم فـي المجـالس المحليـة ، ناهيـك عـن معرفـة الخـدمات التـي يفتـرض أن يؤديهـا العـضو لهـم ، أو المجلـس الـذي انتخـب لـه عـضوا" [١].

أمـا فـي الـدول الناميـة فقـد تركـز التطـوير أساسـاً فـي اتجـاه واضـح نحـو تحقيـق ديمقراطيـة فـي التقـسيمات الإداريـة ، وإعطـاء الـسلطة المحليـة صـلاحيات جديـدة لـم تكـن لهـا فيما سبق.

ولدراسة المفـاهيم العامـة للـسلطة المحليـة لابـد مـن التعـرض لمـصطلحات هامـة سـاعدت فـي صـياغة مفـاهيم الـسلطة المحليـة ، ومـن أهـم هـذه المـصطلحات مـصطلح اللامركزيـة بأنواعهـا وكـذلك مفهـوم النظـام المحلـي وأهدافـه ومبرراتـه وتنظـيم الـسلطة بـين اللامركزية والنظام المحلي. [٢]

---

[١] - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال القرن ١٨٩٩ـ ١٩٩٩م ، عرض تحليلي لتجربة السودان ، ص ١٣ كما أكد على ذلك د/ مصطفى محمود موسى : التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية ، القاهرة ص ٦٧

[٢] - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال القرن ١٨٩٩ـ ١٩٩٩م ، عرض تحليلي لتجربة السودان ، ص ١٩

أولاً : تطور المفاهيم الأساسية لمصطلحات السلطة المحلية :

توجد مصطلحات أساسية يجب استعراض تطور المفاهيم الأساسية التي مرت بها للوصول إلى المرحلة التي وصلت إليها السلطة المحلية حديثاً. وتتمثل تلك المفاهيم في اللامركزية والنظام المحلي و تنظيم العلاقة بينهما، و فيما يلي نستعرض تلك المفاهيم:

اللامركزية:

أ) تعريف اللامركزية : -

اللامركزية كما يقرر "جمس فيسلر" : اصطلاح غني بالمفاهيم والمعاني ، فهي يمكن أن يدل على حالة ساكنة . وعلى عملية متحركة . ويمكن أن يشير إلى نوع مثالي وآخر معتدل فاللامركزية أكثر تعقيدا في مفهومها وممارستها مما هو معترف به على مستوى العالم. [1]

وظاهر اصطلاح " لا مركزية " يدل على نقيض مركزية بنفي صفة التمركز عنها ، غير أن واقع الممارسة لكل من المركزية واللامركزية كأسلوبين من أساليب الحكم والإدارة غير ما يدل عليه ظاهر هذا الاصطلاح كذلك أنة لا توجد مركزية بالمعنى المطلق لهذا الاصطلاح كما أنه لا يوجد نظام لامركزية للحكم بالمعني المطلق للفظ (لامركزية) . ويقول " لاسكي" : القول بتمييز المركزية عن اللامركزية لا يعني أنة يمكن الأخذ بأحد الأسلوبين بصفة مطلقة إلا إذا تناهت الدول في الصغر إلى الحد الذي يجعل في الإمكان إدارة شؤونها جميعاً من مركز واحد ، فيمكن في هذه الحالة أن نأخذ بالأسلوب المركزي ، كما هو الحال في مدينة الفاتيكان و إمارتي موناكو وسن مارينو.

وتؤكد حقائق التاريخ أن الدولة المركزية تركيزا كاملاً لم توجد إلا في بعض المدن السياسية الإغريقية القديمة ، التي ساعدت ضآلة حجمها و بساطة الحياة الإدارية فيها على تطبيق النظام اللامركزي . بنفس المنطق ، وعلى الرغم من أن العدول عن المركزية حتمته تعدد واجبات الدولة المعاصرة وتعقد وظائفها الإدارية واستجابتها لعوامل الديمقراطية وتطلعات المواطنين لإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم برغم كل ذلك لا يمكن تصور لامركزية مطلقة ، لأن هذا يعني أن تُفكك الدولة إلى دويلات صغيرة و أن الأجهزة اللامركزية على كل المستويات تعتبر حرة في تصرفها لا رقيب عليها

---

[1] - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله : - المرجع السابق ، ص ١٠
كما أكد على ذلك الدكتور / مصطفى الجندي في كتاب المرجع في الإدارة المحلية فلسفة الإدارة المحلية، دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمعات المشاركة الجماهير والحكومية الذاتية وأثرها في الإدارة المحلية و منشأة المعارف بالاسكندرية ص ٢٣-٤٤ وكذلك الدكتور / محمد عاطف : نظم الإدارة المحلية ص ٣٣

وليست مسئولة لأي مستوى حكومي بعد أن أصبحت خارج رقابة الحكومة المركزية فتصبح بذلك دولة ذات سيادة كاملة تخرج عن نطاق النظام المركزي .

وفي واقعنا المعاصر نجد أن الأسلوب الإداري المتبع اليوم هو مزيج بين المركزية واللامركزية. وقد جاء في كتاب (لا مركزية من اجل التنمية القومية والمحلية) من مطبوعات الأمم المتحدة ما يلي : " المركزية و اللامركزية يمكن اعتبارهما نقطتي البداية والنهاية لخط واحد تختار الحكومات نقاطاً مختلفة في هذا الخط وأخرى اقرب إلى نقطة البداية (المركزية) وأخرى اقرب إلى نقطة النهاية (اللامركزية) ولكن عملياً لا تكون نقطتا البداية أو النهاية اختياراً مناسباً لأي دولة من الدول".

ولا بد من الإشارة إلى أن المغالاة في تطبيق مبادئ اللامركزية يمكن أن تؤدي إلى نتائج سيئة فضلاً عن أنها باهظة التكاليف لا سيما إذا تم ذلك قبل تهيئة الظروف المناسبة لذلك . لذا فإن شكل اللامركزية ونسبة تطبيقها لا بد أن يأخذ الظروف الموضوعية في الاعتبار ويورد الدكتور/ من الله: " إن المركزية و اللامركزية هما الحدان المتطرفان لعدد من أنظمة لا حصر لها. ولا توجد في الواقع أي حكومة تتبع أياً من هذين الحدين بالذات إلا في حالات خاصة ، بل إن كل الحكومات تأخذ في تنظيماتها موقفاً بين هذين الحدين تبعاً لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .[١]

ب) أنواع اللامركزية :

اللامركزية كنظام للحكم وأسلوب في الإدارة يقوم على توزيع الصلاحيات و الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانوناً وهي بهذا المعنى قد تكون لا مركزية سياسية ولا مركزية إدارية. والفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية هي : أن الأولى وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات أو الكانتونات أو غيرها من الوحدات السياسية . ويوجد هذا النوع من التنظيم في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي (سابقا) وسويسرا . وهذا الأسلوب يناسب الدول الكبيرة الحجم، أو تلك التي تتعدد فيها القوميات والثقافات واللغات. أما اللامركزية الإدارية فهي أسلوب إداري يقوم على توزيع الوظيفة بين الجهاز

---

[١] - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله : الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩-١٩٩٩م، عرض تحليلي لتجربة السودان ص ٢٠-٢١
ولمزيد من التعريف راجع :
د. مصطفى محمود موسى : التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية ص ٦٧
د. عثمان خليل : اللامركزية ونظام المديريات في ؟؟ دراسات مقارنة ، القاهرة ص ١٠٥
د. توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري ، دار النشر للجامعات العربية القاهرة ص ٦١
د. سليمان محمد الطماوي : شرح نظام الحكم المحلي الجديد ، دار الفكر العربي القاهرة ص ٦٢
د. فؤاد العطار : مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية ص ١٧٦
د. صبري موسى حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا ، رسالة دكتوراه منشورة ، دار الفكر العربي ص ٦٣-٦٤

الإداري المركزي وهيئات أخرى مستقلة على أساس إقليمي أو محلي وهي بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر على الوظيفة الإدارية فقط ، وفي إمكانية قيامها في الدولة المركبة والدولة البسيطة على السواء . واللامركزية الإدارية إما لامركزية إدارية مصلحيه وهي اللامركزية التفويضية وإما لامركزية إدارية إقليمية وهي لامركزية تخويلية

وفيما يلي سوف نتناول مفهوم اللامركزية السياسية والإدارية بشكل تفصيلي وذلك على النحو التالي: [١]

- مفهوم اللامركزية السياسية :

إن المؤرخين و علماء الاجتماع يرون أن الحكومة كهيئة تمارس السلطات السياسية في المجتمع نشأت أول ما نشأت في مفهوم محلي هو مفهوم العشيرة ثم القبيلة والقرية وهي المجتمعات السياسية الأولى ، ولقد اعترف الفكر السياسي ومنذ القدم بالسلطات المحلية في إطار السلطة المركزية ، شأنه في ذلك شأن الفكر الديني أو الروحي القديم حيث عرفت الحضارة الإغريقية القديمة وجود آلهة محليه ذات سلطات بالمدن والقرى في إطار التعاليم التي يقررها مجلس الآلهة الذي له الأولوية الروحية على سائر أنحاء الدولة .

والحكومات التقليدية كانت ولا زالت تتمثل في شيوخ القبائل ورؤوس العشائر وحكام المدن والمقاطعات في البلاد . وقد كانت حكومة القبيلة وما تزال تتكون من شيوخ القبيلة الذي يستند في مباشرة السلطة السياسية على الوراثة ويعاونه في الغالب مجلس يتكون من أعيان القبيلة وشيوخها . كما أن حكومات المدن والبلديات الكبرى نجد أن أصولها التاريخية في نظام دولة المدينة الذي عرفته الحضارة الإغريقية القديمة.

لقد تضافرت عوامل التاريخ والثقافة والجغرافيا بالإضافة إلى العوامل الانثروبولوجية والديمرغرافية لخلق الشعور بالمحلية ، شعور الفرد في المنطقة الملحية بمنطقته وإقليمه قبل الدولة والوطن . فقبل وجود الأمة ووجود الوطن والدولة الواحدة كانت توجد المنطقة المحلية والإقليمية والقرية ثم المدينة الريفية الصغيرة ثم المدن الكبرى على عهد قدماء الإغريق ، وفي معظم الأحيان تطغى النعرة المحلية والإقليمية على إحساس الفرد بالأمة والوطن .

وعلى الرغم مما يتبادر إلى الذهن بأن المجتمعات الريفية هي أكثر إحساساً بالمحلية وجنوحها للإفلات من قبضة المركز ، إلا أن التجارب أثبتت أن سكان المدن

---

[1] - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال القرن ١٨٩٩- ١٩٩٩م ، عرض تحليلي لتجربة السودان ، ص ٢٧-٢٨-٢٩
لمزيد من التعريف راجع في ذلك .
د. فؤاد العطار : التنظيم السياسي والقانون الدستوري – القاهرة - دار النهضة العربية ص ١٤٩
د. محمد مرعي خيري: الوجيز في التنظيم السياسي ص ٨٩
د. مصطفى محمود موسى : التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية ص ٨٣

كانوا اسبق تاريخياً إلى المطالبة بالحكم المحلي الذاتي . فلقد أثبت التاريخ أن المدن في انجلترا وفرنسا حصلت على نوع من الحكم الذاتي في العصور الوسطى . وليس هناك غرابة في ذلك ، فالمدن على مر التاريخ هي التي تحظى بوجود مباشر لوظائف الحكومة يندر أن لم ينعدم وجود هذه الوظائف في الريف سوى رجال الشرطة وجباة الضرائب . وسكان المدن يتطلعون لخدمات أكثر و أفضل بعكس سكان الريف الذين يتأخر عندهم عادة الشعور بالحاجة لمثل هذه الخدمات، ولكن المطالبة بالحرية من قبضة المركز غاية في حد ذاتها في المجتمعات المحلية ليمارس الناس إدارة شئونهم المحلية بانفسهم.

فالحرية إذن هي الأساس الذي يقوم عليه المفهوم السياسي للامركزية وهي بذلك احد الأسس الفلسفية التي يقوم عليها نظام اللامركزية. جاء في تقرير للجنة استشارية كونت في الولايات المتحدة حول علاقات الوحدات الحكومية ما يلي بخصوص الحكم المحلي: " إن دور الحكم المحلي هو تخفيف وطأة الدولة وقوانينها ولوائحها على المجتمعات المحلية ". [١]

والحرية باعتبارها فلسفة سياسية لم يقتصر تفسيرها على الفرد فقط بل أنها تعني أيضا حرية المجتمعات ، فالحرية أساس يقوم عليه الفكر الخاص بالحكم الذاتي المحلي بمعنى أن المقصود في الحكم المحلي هو حرية المجتمعات المحلية مسلطاتها في التمتع بالاستقلال في إدارة شئونها المحلية دون تدخل أو وصاية من الحكومة المركزية وينظر الاقتصاديون من مدرسة السوق الحرة إلى الحكم المحلي على أنة المعادل السياسي للسوق الحر ولكن احدهم وهو "هايك " يستدرك قائلاً : " إن الحكم المحلي ا يطابق السوق الحر بالتأكيد ، ولكن أي خدمة لا يمكن أن تؤدى بواسطة المؤسسات الخاصة يكون البديل المناسب في هذه الحالة هو مؤسسات الحكم المحلي ذلك أن الحكومة المركزية تمثل على الدوام التهديد المباشر لحرية الفرد و أن السلطات المحلية هي البديل الأمثل الثاني لإتاحة الحرية للفرد ، ذلك لأن السلطات المحلية تتنافس فيما بينهما لرفع مستوى النوعية والفاعلية للخدمات التي تقدمها ، وبذلك تتيح للفرد حرية الاختيار ، كما يتيح المنتجون بتنافسهم في السوق الحر للفرد المستهلك حرية الاختيار ". [٢]

غير أنة قد ينشأ تعارض بين الحرية باعتبارها أساس فلسفي يقوم عليه الحكم المحلي ومحاولات تحقيق الكفاءة الإدارية ، فعمليات الاندماج بين السلطات المحلية الصغيرة ، أو ضم بعض هذه السلطات إلى المدن الكبرى القريبة منها ، و كذلك عملية إنشاء مستوى جديد للحكم المحلي تعتبر جميعها قيوداً على حرية المجتمعات المحلية وانتقاصاً من صلاحياتها في إدارة أمورها المحلية . فإذا كان لا بد من إجراء هذه العمليات بغية تحقيق الكفاءة الإدارية ، فلا بد إذن في مثل هذه الحالة من مراعاة وجود حد ادني من التجانس

---

(١) - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩ - ١٩٩٩م ، عرض تحليلي لتجربة السودان ، ص ٢٩

(2) - احمد محمد المصري ، الإدارة المحلية ، مؤسسة سباب الجامعة للطباعة والنشر بيروت – لبنان ١٩٨٦م ص ١٦

بين أهالي المنطقة المحلية ، وهو التجانس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بين سكان المنطقة المحلية [1].

- المفهوم الإداري للامركزية :

في أدب نظرية التنظيم ينظر للامركزية في إطار الهيكل التنظيمي التخصصي فأصول التنظيم الإداري وخضوعاً لمقتضيات التخصص وتقسيم العمل تتميز بين الهيئات على الفصل بين الوظائف بصورة جامدة ، فالوظيفة الاستشارية التنفيذية الرئيسية والهيئات الفنية المساعدة والهيئات الاستشارية مثلاً لا يرسم لها حدود واضحة في الغالب، أما الوظائف التي تؤديها الهيئات الفنية المساعدة ، فالعادة ألا يُعهد بها إلى هيئات متخصصة إلا بصورة جزئية . وقد تضطر بعض الهيئات الفنية المساعدة إلى القيام ببعض الوظائف الاستشارية نتيجة لعدم التمييز بدقة بين كل نوع من تلك الوظائف.

ويطبق التخصص الوظيفي لتسيير الأعمال بمختلف المصالح الحكومية ، فيوزع العمل بين الوزارات والمصالح بالنسبة للدولة مثلاً حسب التخصص الفني لكل وزارة ويقسم العمل في نطاق الوزارة على أساس التخصص أيضاً ، فتقسم الوزارة إلى إدارات و مصالح، و التخصص في نظرية التنظيم ليس وقفاً على الوظيفة وحدها ، بل هناك تخصص حسب الإقليم أيضاً ، وذلك بتخصيص إدارة للمواطنين في مناطقهم المحلية بدلاً من اقتضاء الخدمة في الإدارة الموجودة بالعاصمة القومية ، وهذا هو جوهر اللامركزية [2].

ويتناول أدب نظرية التنظيم مفهوم اللامركزية الإدارية من زاوية عملية اتخاذ القرار ، فحجم أي منظمة وحجم المسئوليات الموكولة إليها لإنجازها بتعقيداتها الإدارية وما يستجد من مشاكل منظورة وغير منظورة يستوجب لا مركزية لاتخاذ القرار . خاصة إذا كان التنظيم عرض كما هو الحال بالنسبة لتنظيم الدولة التي تطبق اللامركزية الإدارية، حيث تتخذ القرارات في المناطق المحلية بواسطة السلطات المتواجدة بها على قرب من المشاكل والاحتياجات العملية بطبيعة تلك المشاكل و بطبيعة الحلول المناسبة لها والوفاء بها وذلك ما يستوجب بالمقابل تخويل أو تفويض الاختصاصات والصلاحيات للسلطات المحلية [3].

وإذا كانت اللامركزية تعني فيما تعنيه إفصاحاً عن حالات تفويض السلطة من المركز إلى الأقاليم ، باعتبار اللامركزية التفويضية لا تتعدى أن تكون أسلوباً إدارياً أو استراتيجياً أو سياسة إدارية فإن التكييفات الفقهية لهذا المفهوم تجعل أنه من الأفضل استخدام اصطلاح اللامركزية التخويلية أو " نقل السلطة " وليس تفويضها ، وما يعنيه

---

(1) - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩- ١٩٩٩م ، عرض تحليلي لتجربة السودان ، ص ٢٩

(2) - د / عاصم عجيلة ود/ محمد رفعت عبد الوهاب القانون الإداري اليمني ، جامعة صنعاء طبعة ثانية ١٩٨٥ ص ٨٦

(3) - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩- ١٩٩٩م ، عرض تحليلي لتجربة السودان ، ص ٢٤

ذلك من اختصاصات و مسئوليات تستند إلى أسس و مرتكزات قانونية لا يمكن تحجيمها أو الرجوع عنها إلا بقانون وهذا الرأي قد اخذ به الباحث احمد بن رفاه[1] باعتبار أن هذا الرأي له سند في الأدبيات الأجنبية يفيد بأن اللامركزية تتحقق حينما تتأكد المشاركة الشعبية في النشاطات الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية ، و حينما يوجد إحساس بالشراكة بين الحكومة المحلية من جهة وبين المستويات الأخرى للحكومة والوكالات والمنظمات من جهة أخرى .

و إذا كان مفهوم اللامركزية ، بشقيها التفويضي أو التخويلي الأشمل ، قد عولج باجتهادات كانت لها نقاط التقاء فإن التباين يظهر بشكل أكبر حول مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي ليأخذا شكل التعارض والاختلاف أحياناً والتوافق و الترادف أحياناً أخرى ، و بين هذين التوجهين يأتي الرأي الثالث الذي يحاول إظهار المصطلحين بأنهما يأخذان شكل التدرج في التطبيق انطلاقاً من عدم التركيز الإداري مروراً بالإدارة المحلية ، وصولاً إلى حكم محلي ووفق ما قد يحدث من تغيير على كل أو بعض شروط هذه المفاهيم .

ففي نمط اللامركزية التخويلية نجد تنازلاً بقانون عن صلاحيات لممثلين محليين لا يمكن الرجوع عنة إلا بقانون وهذا هو الحكم المحلي . أما عن نمط اللامركزية التفويضية فنجد تفويضاً لموظف يمثل الحكومة القومية وهي التي تحدد درجة ونوعية التفويض وهذه هي الإدارة المحلية وقد نادي لهذا الرأي جمهور من الفقهاء والكتاب العرب القائلين بأن الإدارة المحلية ما هي إلا أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية ، في حين أن الحكم المحلي هو أحد أساليب اللامركزية السياسية

ج) اللامركزية والوضع السياسي

اللامركزية نظام فرعي من نظام الدولة السياسي ولذلك ظل المناخ السياسي والوضع السياسي والأيدلوجية السياسية للدولة تنشأ " اللامركزية " ويتحدد البناء العام لنظام الحكم اللامركزي بتشكيل مجاله واختصاصات أجهزته وطريقة أداء هذه الأجهزة، فالحكومة المركزية عامة تحرص على إنشاء نظام للحكم اللامركزي أما ليتفق مع الأيدلوجية التي تعتنقها وتطبقها والتي تنعكس على سلطاتها الإقليمية والمحلية وعلى العلاقات الإقليمية والمحلية بالسلطة المركزية ، و إما يتفق مع أوضاعها السياسية ، فقد أنشأت دول غرب أوربا ودول أمريكا الشمالية أجهزة محلية منتخبة في ضوء مفهوم هذه الدول للديمقراطية حيث تتمتع المجالس المحلية بهذه الدول بسلطات وصلاحيات واسعة لإدارة شئونها المحلية ، كذلك أنشأت دول الكتلة الاشتراكية (سابقا) أنظمة للحكم المحلي تقوم على التسلسل القيادي الهرمي للمجالس الشعبية المنتخبة تعكس النظام والمبادئ

.

الماركسية اللينينية القائمة على الديمقراطية المركزية . أما في الدول النامية فقد بنت معظمها نظماً للحكم اللامركزي تتأثر إما بالنمط الغربي أو النمط الاشتراكي على أن يلائم ذلك النمط السياسي للدولة . ولكن وفي كل الحالات يلاحظ أن الدول جميعاً تعطي الاعتبار الكافي للمشاعر المحلية المتطلعة للفكاك من قبضة المركز وإدارة شئونها المحلية بنفسها[١] .

وعلية نجد أن تطلعات القوميات المحلية في الدول النامية إلى الحكم الذاتي بدأ يتخذ شكلاً جديداً يصل إلى حد المطالبة بالانفصال (من أمثلة ذلك السيخ في إقليم البنجاب بالهند وبيافرا في نيجيريا ومشكلة جنوب السودان و المشكلة العراقية) . فلا غرو إذن أن تقبل حكومات الدول النامية إلى تبني أنظمة الحكم اللامركزي إرضاءً لطموحات القوميات المختلفة التي تتكون منها دولهم ، وذلك حسبما تقتضيه أوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية . فاللامركزية نظام فرعي من نظام الدول السياسي، وهو بذلك يرتبط بعوامل كثيرة منها على سبيل المثال البناء الدستوري للدولة، هل هو نظام اتحادي أم نظام موحد. بالإضافة إلى مدى حرص الدولة في تحقيق أهداف اللامركزية لمواطنيها ، وعلى وجه الخصوص أهدافها السياسية [٢].

د) أهداف اللامركزية

اللامركزية وضعت لتواكب تفويض السلطة والحد من هيمنة المركز في كل الأمور الإدارية و السياسية على المستوى الإقليمي والمحلي. وعلية فإن اللامركزية تهدف إلى إشاعة الديمقراطية الحقة بين مؤسسات الدولة على المستوى المحلي ، كما تهدف إلى تمديد وعاء المشاركة الحقة بين مؤسسات الدولة على المستوى المحلي ، كما تهدف إلى تمديد وعاء المشاركة الشعبية و كذلك إلى الاهتمام بالأقاليم من حيث التنمية وتحقيق الكفاية الإدارية وأخيرا فإنها سبيل إلى تدعيم الوحدة الوطنية .
وسوف نذكر من الأهداف الأساسية للامركزية التالي :

١ - الديمقراطية:

تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف السياسية الرئيسية التي تسعى إلى تحقيقها اللامركزية ، بمعنى أن المقصود من اللامركزية في الأساس ان تدير الأقاليم المحلية

---

[١] - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩- ١٩٩٩م ، عرض تحليلي لتجربة السودان ، ص ٣٠

[٢] - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله ، مرجع سابق ص ٣٣

لمزيد من التعريف راجع :

د. مصطفى الجندي: المرجع في الإدارة المحلية ، فلسفة الإدارة المحلية ص ٣٦

د. مصطفى محمود موسى : التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية ص ٨٣

د. فؤاد العطار : التنظيم السياسي والقانون الدستوري – القاهرة - دار النهضة العربية ص ١٥٠

د. محمد مرعي خيري: الوجيز في التنظيم السياسي ص ٩٠

شئونها بواسطة ممثليها الذي يتم انتخابهم بواسطة مواطني المنطقة المحلية.[1] والديمقراطية هي أساس تطبيق نظم الحكم المحلي في عديد من الدول الأوروبية ودول أمريكا الشمالية منذ القرن التاسع عشر. هذه الديمقراطية تمثلت في المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات وذلك حتى يشعر كل أفراد المجتمع المحلي بأنهم يشاركون في عملية الحكم والإدارة فيما يختص بشئونهم المحلية. ولقد وجدت الأفكار الديمقراطية التي اجتاحت أوروبا عقب الثورة الفرنسية سبيلها إلى التحقيق في تشريعات الحكم المحلي في عدد كبير من دول العالم. لذا فغالباً ما يقال أن الحكم المحلي هو المدرسة النموذجية للديمقراطية وللممارسة السياسية. يقول شارب: " إن الحكم المحلي هو معلم السياسة ووسيلة لتدريب المواطنين على ممارستها من خلال أجهزتهم المحلية "

فالحكم اللامركزي بتوفيره أسباب السياسة للمواطنين يعتبر بحق مدرسة لتعليم الديمقراطية ، ففي كل مجتمع تتفاوت الكفاءات ، فهناك من هم على مستوى عال من الكفاءة ، ومن هم متوسطو الكفاءة ومن هم متدني الكفاءة ، وبالتالي ينعكس تفاوت الكفاءات أيضاً في تشكيل المجلس المحلي ، فيستفيد من هو أقل كفاءة من الأكثر منه كفاءة ، فإذا انتهت دورة المجلس كان هناك عدد من الكفاءات القادرة على الاضطلاع بمسئوليات العمل المحلي ، ثم تتجدد عضوية المجلس وهكذا سيتضاعف عدد الكفاءات السياسية والإدارية في المجتمعات المحلية وتبرز العناصر الصالحة للقيادة والتي يمكن أن تقوم بالوظائف النيابية الأكثر شأناً . و تستمر المجالس المحلية في أداء رسالتها في إعداد المواطنين الصالحين و إرساء قواعد الديمقراطية السليمة.

إن ديمقراطية الحكم اللامركزي تعتبر أساساً وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها . هذا التركيز على الجانب الديمقراطي للحكم اللامركزي ليس مقصورا فقد على دولة معينة بعينها أو على نظام سياسي معين ، بل كل الأنظمة تقريبا تأخذ به سواء رأسمالية أو اشتراكية . كذلك ركزت الكثير من الدول الأفريقية والأسيوية بعد أن حصلت على استقلالها في أعقاب الحرب العالمية الثانية على هذا المبدأ باعتبار الهدف الأول والأسمى لنظم الحكم اللامركزية التي تحققها .

إن قرب السلطة من المواطنين وانتخابهم لهذه السلطة المحلية لها بعد معنوي هام. ذلك أن أعضاء المجلس المحلي الذين يقررون كافة المسائل المحلية ويشرفون على تنفيذها بوصفهم في السلطة المحلية للمواطنين الذين انتخبوهم لتمثيل مصالحهم ، وبالتالي

---

(1) - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩- ١٩٩٩م ، عرض تحليلي لتجربة السودان ، ص٣٤
د. عبد القادر السنجلي : نظرية الإدارة المحلية ، التجربة الأردنية ، عمان الأردن ، ص ١٨
د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في ج.ع.س، مطبوعات جامعة صنعاء ص ٣٧
د. مصطفى الجندي : المرجع في الإدارة المحلية، فلسفة الإدارة المحلية_ دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمعات ، المشاركة الجماهيرية والحلول الذاتية وأثرها في الإدارة المحلية ص ١٧

يحـق للفـرد أن يطـرق بـاب عـضوية المجلـس فـي أيـة سـاعة مـن سـاعات النهـار أو الليـل ليناقشه علـى مـستوى الخـدمات التـي يقـدمها المجلـس ، ويـشكو إليـة أوجـه الـنقص أو القصـور ، ويحاسبه على طريقة إنفاق الأموال التي يسهم بها في الميزانية المحلية .

٢ - الوحدة الوطنية :

اللامركزيـة يمكـن أن تـؤدي إلـى دعـم وتأكيـد الوحـدة الوطنيـة ، وذلـك بإنـشاء أجهـزة ديمقراطيـة لحكـم لامركـزي تكـون أداة لتحقيـق الوحـدة القوميـة ، علـى أسـاس أن الاسـتجابة لتلبيـة الرغبـات والأمـاني المحليـة والإقليميـة بالاشـتراك فـي الـشؤون الحكوميـة ، وخاصـة إدارة الـشئون المحليـة دون تـدخل الـسلطات المركزيـة إلا بمـا تـستدعيه المـصلحة القوميـة ، قـد أثبـت علـى مـر الـسنين أنـة قـد يـصبح أداه فعالـة فـي التقليـل مـن الـروح الانفـصالية لـدى الأقـاليم والمنـاطق المحليـة ، وذلـك بالقـضاء علـى النزعـات الاسـتقلالية وتحقيـق الوحـدة الوطنيـة ، وذلـك يـؤدي إلـى وحـدات محليـة مـستقلة بـذاتها فيمـا يخـتص بـإدارة شـئونها المحليـة مـن حيـث التـشريع والتخطـيط والتمويـل والتنفيـذ ، فـي إطـار دولـة الوحـدة . كمـا أنـة لا مـانع مـن أن يكـون هنـاك نـوع مـن الإشـراف المركـزي لا يمـس حريـة المجتمعـات المحليـة بمـا يحقـق للـسلطات اللامركزيـة أن تتحـرك فـي مرونـة ويـسر فـي إطـار الوحـدة الوطنيـة. ولكـن هنـاك مـن يـرى أن نظـام الحكـم اللامركـزي وخاصـة فـي دول العـالم الثالـث قـد يـضعف الـسلطة المركزيـة ، ممـا يـؤدي إلـى خلـق أقـاليم قويـة وقـادرة علـى معارضـة الحكومـة المركزيـة ربمـا ينمـي عنـد تلـك الأقـاليم روح الانفـصال ويعـرض بـذلك الوحـدة الوطنيـة للخطر[1].

إذن فاللامركزيـة قـد تكـون سـلاح ذو حـدين ، فهـي قـد تـؤدي بـالبلاد إلـى وحـدة وطنيـة متماسـكة ، وقـد تكـون أداة إلـى تفكـك الدولـة وتهديـد وحـدتها الوطنيـة . وبمـا أن تحقيـق و تـأمين الوحـدة الوطنيـة مـن أهـم أهـداف اللامركزيـة فلابـد أن يراعـى فـي تطبيـق هـذا النظـام ومنذ البداية أن يكون متضمناً لأسباب إضعاف النزعة الانفصالية للأقاليم.[2]

٣ - تحقيق الكفاية الإدارية:

إن الـبعض يزعمـون أن تحقيـق الكفايـة الإداريـة هـدفاً مـن أهـداف اللامركزيـة وهـو زعـم باطـل بالتأكيـد[3] ، وذلـك لأن كفايـة الإدارة تلعـب دوراً فعـالاً وأساسـياً فـي إدارة الحكـم اللامركـزي للخـدمات المختلفـة ، وكـذلك فـي أداء الوظـائف العامـة التـي تطلـع بهـا أجهـزة الحكـم اللامركـزي بكفـاءة لتحقيـق الاسـتخدام الأمثـل للمـوارد المتاحـة وتحقيـق تـوفير

---

(1) - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله، الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩ - ١٩٩٩م، عرض تحليلي لتجربة السودان، ص٤٣

(2) - دكتور / مصطفى الجندي – المرجع في الإدارة المحلية فلسفة الإدارة المحلية ، دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمعات المشاركة الجماهيرية والحلول الذاتية وإثرها في الإدارة المحلية ص ٤٩

(3) - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله: المرجع السابق، ص٤٥

الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم . ثم إن هدف التنمية المحلية اقتصادياً واجتماعياً يتفق في جوانب كثيرة مع الهدف الخاص بتحقيق الكفاية الإدارية في أداء الوظائف العامة وإدارة المشروعات والخدمات المختلفة يعتبر في حد ذاته إسهاماً في تنمية أي منطقة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وفي الدول التي تتبع مبدأ مركزية التخطيط فإن أداء الوظائف العامة بكفاءة على المستوى المحلي يعتبر أحد المتطلبات الأساسية لتحقيق نجاح الخطة القومية.

ثانياً : النظام المحلي :

و فيما يلي سوف نتناول مفهوم النظام المحلي وأهدافه ومقوماته ومستوياته وأهم العوامل المؤثرة فيه و أهم نماذجه:

١-مفهوم النظام المحلي :

لقد تعددت الآراء بخصوص تحديد مفهوم لكل من الإدارة المحلية والحكم المحلي ويمكن القول أن هناك اتجاهين فيما يتعلق بمفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي [1] .

الاتجاه الأول الذي يرى أن هناك فرقاً بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:

تعددت الآراء بين أصحاب هذا الاتجاه فمنهم من يفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، انطلاقاً من الفرق بين لفظي الإدارة والحكم، ومن ثم فإن الإدارة المحلية تضطلع بالجوانب التنفيذية، في حين يضطلع الحكم المحلي بالجوانب السياسية التقريرية والتوجيهية. ويرى آخرون أن الإدارة الأهلية هي أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية ، في حين أن الحكم المحلي أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية ، وبالتالي فإن الأخير لا يوجد إلا في الدول المركبة (الاتحادية) ، أما الإدارة المحلية فتوجد في الدول البسيطة . وهذا الرأي يخلط بين الحكم المحلي كأسلوب إداري والحكم على مستوى الولايات المتحدة وهو وضع دستوري يختلف تماماً عن الحكم المحلي. وفي التطبيق ، نرى أن انجلترا دولة بسيطة ومع ذلك يطلق على نظامها المحلي الحكم المحلي . أما الولايات المتحدة الأمريكية وهي دولة مركبة نجد أن الدستور الاتحادي لم يُشر إلا إلى حكومات الولايات، تاركاً النص على الحكومات المحلية لدساتير الولايات. وهناك رأي ثالث يرى أصحابة أن الإدارة المحلية هي خطوة في سبيل الحكم المحلي وذلك استناداً إلى

---

[1] - سمير محمد عبد الوهاب : اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، القاهرة الطبعة الأولى ١٩٩٩ ص ٨
واكد على ذلك :
د. دائل محمد اسماعيل المخلافي : اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإداري ، دار الشوكاني للطبع والطبعة الثانية، صنعاء ١٩٩٧ م ص ٢٠٧
د. مصطفى الجندي : المرجع في الإدارة المحلية فلسفة، الإدارة المحلية ، دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمعات المشاركة الجماهيرية والحلول الذاتية وأثرها في الإدارة المحلية ص ٥٠
د. محي الدين صابر : الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية ، مطبوعات مركز تنمية المجتمع في العالم العربي ص ٣٧
د. أحمد رشيد : الإدارة المحلية والمفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية ، دار المعارف القاهرة ص ٣٧

المدى والدرجة من السلطات والاختصاصات والاستقلالية ، فوفقاً لأصحاب هذا الرأي فإن الإدارة المحلية تتمتع بدرجة من السلطات و الاختصاصات والاستقلالية أقل مما يتمتع به الحكم المحلي ، وفي هذا الإطار ، يتم النظر إلى الحكم المحلي البريطاني على أساس أنه يتسم بالآتي :

أ- للسلطة المحلية هيكل مادي محدد وواضح.

ب- للسلطة المحلية أغراض متعددة و هيئات صغيرة مسئولة عن العديد من الخدمات.

ج- يتم انتخاب المجالس المحلية مباشرة في ضوء نظام شبيه للانتخابات البرلمانية ولكن ليس مطابقا له تماماً.

د- للحكم المحلي سلطة مستقلة لفرض الضرائب ولكنها سلطة مقيدة.

ه- عدم الخضوع الرئاسي بين الوحدات المحلية ، فلكل منها اختصاصاتها المحددة.

و- المجالس المحلية ليست وكيلة عن الحكومة المركزية ، ولكنها تؤدي عملها استناداً إلى القانون الذي منحها الشخصية الاعتبارية .

خلاصة هذا الاتجاه يسند الخلاف بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي كاختلاف ليس في الكيف ولكن في الكم ، كما أنة ليس هناك تدرج في إتباع نظام الحكم، بل هناك صور من النظام وتطبق كل دولة ما يناسبها منها.

الاتجاه الثاني الذي يرى أن الإدارة المحلية والحكم المحلي مترادفان:

يرى أصحاب هذا الرأي أن الإدارة المحلية والحكم المحلي مترادفان، بمعنى أن لهما مدلولاً واحداً يشير إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة المحلية أو الحكم المحلي لا يتضمن الإطار التشريعي حتى في الدول الفدرالية. و إن وجدت اختصاصات تشريعية فهي ليس أصلية ولكنها تكون بموجب تفويض محدود. وترجع صعوبة التفرقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي إلى صعوبة تحديد مضمون كل من " محلي " و " إدارة أو حكم ".

وفي الحقيقة أن هناك فرقاً بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على الأقل من الناحية اللفظية ، إلا أن التسمية في حد ذاتها ليست دليلاً على أن هذا النظام نظام إدارة محلية أو حكم محلي ، وذلك لأن العبرة بالواقع التطبيقي والممارسة الفعلية في داخل النظام المحلي(١) .

وهناك حجج تم سياقها للتأكد من عدم وجود فروق ذات معنى بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، أهمها:

أ- أن كلمة حكم لا تنطوي بالضرورة على وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، فهي لا تعني أكثر من البت أو الفصل في الأمور.

---

(١) - سمير عبد الوهاب : اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ ص ٩- ١٠
كذلك الدكتور / سيد الهواري : أصول الإدارة العلمية كلية التجارة ، عين شمس القاهرة ص ١٩-٢٠

ب- الوحدات المحلية في النظم التي يطلق عليها نظم حكم محلي (كانجلترا والولايات المتحدة الأمريكية) ليست لها سلطات تشريعية وقضائية ، وحتى إن وجدت هذه السلطات فهي ليست أصلية ولكنها تكون بموجب تفويض .

ج- صعوبة التفرقة بدقة بين النظم المحلية وبعضها البعض اعتماداً على معيار واحد ، حيث أن هناك مجموعات من المعايير التي لا بد من النظر إليها كمجموعة متكاملة ومتفاعلة مع بعضها مثل حجم الاختصاصات والسلطات المحلية وحجم الموارد المالية الذاتية والعلاقات المركزية المحلية .

وعليه نرى الاعتماد على تسمية النظام المحلي ليشمل وظيفتي الإدارة والحكم باعتبارهما تعبيراً عن ظاهرة السلطة في المجتمع، ذلك أن النظام المحلي ينطوي على توجيه سلوك الأفراد، كما ينطوي على إدارة المرافق والخدمات [1] .

٢- أهداف و مبررات النظام المحلي :

لقد ظهر النظام المحلي ، سواء كان ذلك في شكل حكم محلي أو إدارة محلية في أواخر القرن التاسع عشر و أوائل القرن العشرين نتيجة للتوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة وواجباتها و التوسع الكيفي في حقوق المواطنين من ناحية أخرى . كما ساعد ذلك على تباين الحاجات والمطالب المحلية وعدم قدرة الحكومة المركزية على التخطيط الدقيق للمجتمعات المحلية ، ذلك أن التخطيط للمشروعات المحلية على المستوى القومي تتحكم فيه الاعتبارات السياسية والأولويات القومية ، يضاف إلى ذلك إشراك المواطنين في إدارة شئونهم قد استلزم ضرورة النظام المحلي .

ويمكن الحديث عن أهداف النظام المحلي في إطار تناول مبررات هذا النظام والتي تتمثل في التعددية والديمقراطية والكفاءة الإدارية.

فالتعددية تتعلق بتأثير الحكم المحلي في النظامين السياسي و الإدارة للدولة ككل، أما الديمقراطية فتتعلق بمدى مساهمة الجمهور المحلي في شئونه المحلية إما بأسلوب مباشر أو غير مباشر بواسطة صناديق الاقتراع. وتتمثل الكفاءة الإدارية في مدى استجابة الوحدات المحلية و حساسيتها للحاجات المحلية وبمدى قدرتها على إشباعها بكفاءة عالية أكثر من الحكومة المركزية أو المؤسسات والهيئات العامة.

وسوف نتناول هذه المبررات، كلاً في فرع مستقل على النحو الآتي:

---

(١) - سمير عبد الوهاب : اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ ص ١٣
كذلك الدكتور / سيد الهواري : أصول الإدارة العلمية كلية التجارة ، عين شمس القاهرة ص ٢٣

أ- التعددية:

يقصد بالتعددية ألا ترتكز السلطة في الدولة في جهاز واحد أو سلطة واحدة من أجهزة سلطة الدولة، بل يجب توزيعها بين الجماعات والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوافقية بين الجماعات والمصالح المتصارعة. وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية في اختصاصاتها وسلطاتها.

ولقد وردت حجة التعددية كتبرير للحكم المحلي في بريطانيا في التقارير المقدمة من اللجان التي شكلها البرلمان لبحث شئون الحكم المحلي كتقرير"ريد – مور" وتقرير "ليفيلد". وقد أكدت هذه التقارير دور المحليات في موازنة سلطة الحكومة المركزية وتعدد مراكز اتخاذ القرارات في النظام السياسي – الإداري بحيث لا تتركز هذه السلطة في يد أو أيدٍ قليلة.

وفي ظل تعددية صنع القرار تحظى الوحدات المحلية بنفوذ قوي في صنع السياسات المتعلقة بالخدمات العامة، خصوصاً في مجال التعليم والنقل والإسكان والشئون الاجتماعية والثقافية والأمن. ولكن هذا الدور الذي تمارسه المجالس المحلية في صنع السياسات العامة على المستوى القومي لا يعني أن الحكومة المركزية لا تمارس نفوذاً على هذه المجالس ، إذ أن لها سلطة الرقابة عليها ، فضلاً عن أن الإيرادات المحلية تعتمد على الإعانات المركزية مما يؤدي إلى نوع من الرقابة غير المباشرة على أنشطة الوحدات المحلية [1].

ب-الديمقراطية:

إذا كانت حجة التعددية تتعلق بمكنة النظام المحلي في النظام السياسي بمعناه الواسع، فإن حجة الديمقراطية تتعلق بمدى تحقيقه لمشاركة المواطنين في داخلة. والملاحظ أن نظام الحكم المحلي يقدم نوعين من المشاركة هما: المشاركة في التعبير عن وجهة نظر الجماعة المحلية، والمشاركة في التقديم الفعلي للخدمات. وتقوم المحليات بهذين النوعين من المشاركة، من خلال عملية انتخاب أعضاء المجالس المحلية، وأخذ رأي المواطنين المحليين في السياسات المحلية، ونفوذ جماعات الضغط المحلية، والصلات المباشرة بين صانع القرار والمواطن المحلي.

وعليه يمكن التركيز على دور النظام المحلي في تدعيم الديمقراطية على المستوى القومي وعلى المستوى المحلي. فعلى المستوى القومي نجد أن الكتاب والباحثين قد

---

(١) - سمير عبد الوهاب : اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ ص ١٤
كذلك الدكتور / سيد الهواري : أصول الإدارة العلمية كلية التجارة ، عين شمس القاهرة ص ٢٤

اختلفوا حول علاقة الحكم المحلي بتدعيم الديمقراطية ، فالبعض يرى أن النظام الديمقراطي على المستوى القومي يستتبع بالضرورة الأخذ بنظام الحكم المحلي، ولكن البعض الأخر ذهب إلى أن نظام المحليات لا يُعد أن يكون تطبيقاً لجماعات المصالح الخاصة التي تتناقض مع الإرادة العامة للناخبين التي يمثلها البرلمان على المستوى القومي . وتذهب أغلبية الكتاب إلى أن الديمقراطية المحلية تساهم مساهمة ايجابية في تقوية الديمقراطية على المستوى القومي ، لأنها تتيح الفرصة لمشاركة المواطنين في إدارة شئونهم المحلية بأنفسهم ، إضافة إلى أنها تخلق مناخاً ديمقراطياً للتعبير عن الرأي و على هذا تصبح الديمقراطية على المستوى المحلي شرطاً ضرورياً لوجود الديمقراطية على المستوى القومي ويحدد هؤلاء ثلاث وظائف يقوم بها النظام المحلي في تنمية الديمقراطية على المستوى القومي . هذه الوظائف تتمثل في : التعليم السياسي وتدريب القادة السياسيين والاستقرار السياسي[١] .

ولا بد من تحديد الشروط الأساسية لتنفيذ الممارسة الديمقراطية للمجالس المحلية[٢] وهي:

- تكريس حق الانتخاب ويكون هذا الحق حقاً عاماً يشترك فيه أفراد الشعب على أساس من التكافؤ وبالانتخاب السري الحر والمباشر. ولإنجاح عملية الانتخاب يتطلب إعداد المواطنين لممارسة العملية الانتخابية إعداداً كاملاً وهنا تكتسب عملية التفريق بين الهيئة الروتينية للمواطنين والتهيئة الواعية المقصودة.
- المشاركة الشعبية الواسعة في وظائف المجالس المحلية والتأكيد على أن المجالس في تجسيدها لإدارة المواطنين لا تستطيع أن تكون البديل النهائي عن المواطنين ، فالمواطنون لا بديل عنهم ، والمجالس تعكس ذلك بما تقوم بأدائه من أعمال وهي خاضعة للمحاسبة العلنية أمام المواطنين الذين لهم الحق بعزل واستبدال أعضائها.

ولهذا ينبغي أن تكون حساسية المجالس قوية جداً في التقاطها بوعي مبادرة المواطنين والأحقية التاريخية لهم في بناء دولتهم.. وبهذا تُقدم المجالس صورة رائعة للديمقراطية وعمليتها الاجتماعية . وفي هذا السياق يشكل القانون الديمقراطي بالنسبة للمجالس المحلية أهمية كبرى من ديمقراطية الأجهزة والهيئات لأنها بالنسبة للمجالس المحلية تمثل التجلي المباشر والحقيقي لإرادة المواطنين الذين ينبغي أن تصونه هيئات المجالس والمؤسسات وتعمل على تطويره و إكسابه عمق مضامينها وشمولها.

ج -الكفاءة الإدارية:

كفاءة لأداء السلع والخدمات المحلية لأنه على عكس نظام المؤسسات العامة والفروع الإدارية يتميز بخاصيتي الحساسية والاستجابة لحجات المواطن المحلي . ويبرهنون على ذلك بعدد من الحجج التي تقوم على نظرية الاختيار العام والسلع

---

(١) - د. سمير محمد عبد الوهاب : اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ ص١٥،١٦

(٢) - أ. محمد سعيد عبد الله : التنظيم الإداري والبنية الهيكلية للسلطة المحلية ، مجلة الثوابت العدد (٣) ص١٩٥

والخدمات ، وعلى المبادأة والتنسيق . فنظرة الاختيار العام والسلع والخدمات العامة تفترض أن الأفراد يختارون مكان إقامتهم عن طريق المقارنة بين مجموعة الخدمات والسلع العامة التي تقدمها كل وحده محلية من ناحية والضرائب المحلية التي يتحملونها من ناحية أخرى. و كلما كانت الوحدة المحلية قادرة على تقديم مجموعة متنوعة من السلع والخدمات العامة بكفاءة أعلى، كانت أقدر على جذب الأفراد إليها وبالعكس. ولهذه الافتراضات آثار مهمة في تفضيل النظام المحلي على النظام المركزي في تقديم الخدمات والسلع العامة . ففي النظام المركزي ، يكون تنقل الأفراد من وحدة إدارية إلى أخرى بلا جدوى ، نظراً لوحدة نمط تقديم الخدمات العامة في إقليم الدولة كله ولذلك تفترض هذه النظريات توسيع دائرة الاختيار أمام الأفراد عن طريق إنشاء عدد كبير من الوحدات المحلية ، تتيح للفرد فرصاً أكبر من البحث عن إشباع أكمل لحاجاته. و للتدليل على ذلك يقوم اقتصاديو نظرية الاختيار العام بتقديم ثلاث حجج هي [1]:

١. حساسية الوحدات المحلية للحاجات المحلية واستجابتها لها .
٢. عنصر الطلب في السلع والخدمات العامة .
٣. عنصر العرض في السلع والخدمات العامة.

أما نظرية المبادأة فترتكز في أن مبادأة المجالس المحلية تعطي الفرصة للتجريب الإداري وابتداع الحلول الموافقة للظروف البيئة التي تعمل فيها ، دون التقيد بالأساليب الإدارية المتبعة في الحكومة المركزية التي تتسم بالنمطية وعدم التنوع وبهذا تستطيع المجالس المحلية أن تبتدع طرقاً جديدة لأداء الخدمات المحلي .

ويقصد بالتنسيق توجيه جهود و علاقات الأفراد والجهات الإدارية بالشكل الذي يحقق الأهداف المتوخاة . بصفة عامة، فإن عملية التنسيق تعنى محاولة خلق نوع من الارتباط والانسجام في نشاط الأفراد والإيرادات القائمة على تحقيق أهداف مشتركة، حتى يستطيعوا القيام بأعمالهم، دون تضارب أو تداخل أو ازدواج، مما يحقق وفراً في الجهد والوقت والمال.

تذييل:

على الرغم من هذه المبررات للنظام المحلي أو اللامركزي ، فأن هناك بعض العيوب والمشاكل التي يمكن أن تترتب على هذه اللامركزية ، لعل من أهمها التفاوت في مستويات الخدمة المقدمة للمواطنين والنظرة الضيقة للسياسات العامة .

---

(١) - سمير عبد الوهاب : اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ ص ١٧

٣-مقومات النظام المحلي

تقوم الإدارة المحلية على عنصرين أساسيين هما: الشخصية المعنوية و احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية المنشأة و تقييدها بعجلة الدولة السياسية والقضائية والإدارية.

وقد تحدث الفقهاء بإسهاب عن مقومات متعددة ، تصب كلها بالنتيجة في هذين العنصرين ، فقد ذكر بعضهم عن وجود مصالح محلية خاصة بإقليم معين من أقاليم الدولة ، قد لاتهم جميع المواطنين في الدولة ، بقدر ما تهم أبناء إقليم بذاته، نتيجة ترابط مصالح مجموعة من الأفراد تُقيم ضمن رقعة جغرافية محددة ، مما يخلق بينهم نوعاً من التضامن الاجتماعي . هذا ما عناه الفقية الفرنسي " دي لو بادير " عندما ذكر أن النشاط الإداري في الدولة يقسم المرافق إلى نوعين ، مرافق قومية تهم جميع المواطنين الموجودين في الدولة بالتساوي كتوزيع البريد و مرافق محلية تقتصر أهميتها على مواطني جهة محلية معينة كتغذية منطقة محددة بالكهرباء والماء وهذا ما أكده أيضاً الفقيه " ريفيرو " عندما قال أن الأساس الأول لأي تنظيم لا مركزي هو الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية العامة. ويذكر بعض الفقهاء، أن المقومات الأساسية للإدارة المحلية هو استقلالها، بحيث تكون للجماعة المحلية حق إصدار قرارات نافذة لا تخضع لسلطة الإدارة المركزية فيما يخص إدارة المرافق المحلية. ويرتبون على استقلال الإدارة المحلية نتائج متعددة منها : حرية الإدارة باتخاذ المبادرات ، وبقائها صاحبة السلطة والمسئولية في عملها بالرغم من تصديق الإدارة المركزية على عملها ، و تمتعها بحق مخاصمة الدولة أمام القضاء أو الجهات الإدارية العامة الأخرى [١] .

٤ـ النظم المحلية (العوامل والمستويات)

النظم المحلية (حكم و إدارة) من حيث العوامل المؤثرة فيها والمستويات التي تحددها متشعبة ومتفرقة، تشابهت أحياناً واختلفت أحياناً أخرى وقد تأخذ بمستويات دون أخرى. وعليه سوف نتناول موضوع النظم المحلية من حيث العوامل المؤثرة فيها و كذلك مستوياتها كل في فرع مستقل.

أ- العوامل المؤثرة في نظم الإدارة المحلية :

تختلف نظم الإدارة المحلية من دولة لأخرى، بفعل عوامل متعددة تاريخية واجتماعية وسياسية وجغرافية وثقافية، تفعل فعلها في تكوين الأنظمة السياسية والإدارية للدولة. ويلاحظ بوضوح أن الدولة التي تمر بظروف تاريخية متقاربة غالباً ما تتشابه في نظم الإدارة المحلية ، ومثال ذلك الدول العربية التي خضعت للاستعمار البريطاني (

---

(١) - حسن محمد عواضة : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية : دراسة مقارنة ، المؤسسة الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع، ١٩٨٣م ، الطبعة الأولى ، ص ٧٨

السودان و اليمن و مصر) ، وتلك التي خضعت للاستعمار الفرنسي (دول المغرب العربي : تونس و الجزائر و المغرب) التي تحكمها ظروف تاريخية متشابهة وكذلك ظروف جغرافية وثقافية متشابهة .

وتلعب العوامل السياسية دوراً هاماً في نظام الحكم المحلي ، وتلونه بلون مميز قد يغير من تأثير الظروف التاريخية ، ويخفف من نتائجها ، كما هو الحال في سوريا ولبنان، فبالرغم من وجود الظروف التاريخية المتشابهة في البلدين إلا أن التطورات السياسية التي استجدت فيما بعد ، نحت بنظام الإدارة المحلية في سوريا منحى خاصاً يختلف عن نظام الإدارة المحلية اللبنانية في الكثير من عناصره وبنيانه.

إن النظام المحلي يتأثر في أي بلد دون شك بالسياسة العامة للدولة وبالقواعد السياسية للحكم التي تطبع نظام الدولة كله بطابعها. والمثال على ذلك تشابه نظم الإدارة المحلية في دول الخليج العربي التي تحكمها أوضاع سياسية متشابهة.

وكذلك نجد أن العوامل الجغرافية الطبيعية لها نصيب الأسد في إرساء نظم الإدارة المحلية ، ففي كثير من الدول الكبيرة المساحة (مثل الولايات المتحدة التي تطبق نظام الحكم الفدرالي ، والسودان التي تُعد فيه المجالس المحلية بمستويات مختلفة)، بعكس الدول صغيرة المساحة (لبنان ودول الخليج) التي قد يضعف فيها نظام الإدارة المحلية أو يقل شأنه بانتفاء حاجة الدول إلية .

كذلك فإن الأوضاع التي تسود الأقاليم الصحراوية، تختلف عن الأوضاع السائدة في المناطق الجبلية أو السهلية. فمثلاً في المملكة العربية السعودية ومناطق من اليمن ودول الخليج تبذل الحكومات جهود حثيثة لتوطين البدو وتكوين مجتمعات حديثة لهم ، كذلك نجد أنة في المناطق الجبلية في اليمن تحتاج الدولة لبذل جهود كبيرة لتحسين الطرق وضم المحليات في مجتمعات متقاربة حسب الطبيعة الموجودة .

ولا يقل دور التركيب الاجتماعي للسكان من حيث الجنسية والثقافة والأوضاع الاقتصادية ، لجهة غنى المناطق أو قلة مواردها في تحديد مستويات وأشكال النظم المحلية وتشكيل مجالسها ، فأسلوب تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب قد لا يلائم البلاد التي تشكو من قلة التعليم وفقر الكفاءات ، فتلجا الدولة إلى أسلوب التعيين أو تطعيم الانتخاب بالتعيين ، فالتخلف والأمية يؤديان إلى ندرة الكفاءات اللازمة لحمل مسئولية العمل المحلي ، ويساهمان في إضعاف نظام الإدارة المحلية . فبعض الدول العربية، تشترط عدد معين من السكان في المدينة أو القرية، للسماح لها بإنشاء نظام إدارة محلية، وغالباً ما يحدد عدد أعضاء المجالس بعدد سكان المدينة.

ولا يقتصر أثر الدور الاجتماعي على تكوين الإدارة المحلية بل يتعداه إلى اختصاصات المجالس المحلية ومواردها المالية ، فكلما توفرت للمجالس المحلية موارد مالية كافية ، كلما زادت إمكاناتها التنفيذية وقلة رقابة الإدارة المركزية عليها .

و العكس صحيح، إذ أن ندرة الموارد، واعتماد الإدارة المحلية على إعانات الدولة يجعلها تحت رقابة شديدة من الدولة ويزيد من سلطة وإشراف الدولة عليها.

مما سبق يتضح انه، لا يمكن مقارنة نظام الحكم المحلي في دولة ما بأنظمة أخرى في دولة أخرى، لأن النظام يعكس الأوضاع الخاصة بكل دولة من تلك الدول. والأوضاع الخاصة بالظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية الخاصة بها دون غيرها، باعتبارها مظهراً من مظاهر حياتها، وثمرة من ثمرات تطورها واستقرارها [١].

ب- مستويات نظم الإدارة المحلية :

يقوم نظام الإدارة المحلية أساساً على التقسيم الإداري للدولة ، الذي يحدد نظام ومستوى وعدد الإدارات المحلية فيها . على أن التقسيم الإداري لا يعني دائماً وبالضرورة قيام إدارات محلية ، بل قد يكون التقسيم الإداري بهدف تنظيم أعمال وإدارات الدولة على مستوى الإقليم ، أو بهدف إنشاء الدوائر الانتخابية للمجالس التشريعية ، أو لتحديد عمل القيادات والأجهزة الأمنية والدفاعية ، أو للمراقبة والتقسيم الإداري المركزي ، تـوفر العناصر اللازمة لتكوين الإدارة المحلية ، أي إضفاء الشخصية الاعتبارية للإقليم بالاعتراف بوجود مصالح محلية مميزة ، وإجراء رقابة إدارية خاصة على الأجهزة المشرفة على الإقليم .

إن الاعتبارات الموضوعية التي تؤخذ عادةً عند تقسيم الدولة إلى وحدات محلية هي:

١. وجود جماعات محلية متجانسة بأعداد كافية لتشكيل وحده محلية مميزة.
٢. توفر الإمكانات المالية الذاتية ، وتبين قدرة المواطنين من خلال أنشطتهم الاقتصادية على تحمل أعباء الإدارة المحلية، والتحقق من الموارد الطبيعية للإقليم.
٣. توفر الرغبة الشعبة بالمشاركة في الشئون العامة .

وتختلف مستويات نظم الإدارة المحلية من دولة لأخرى ، باختلاف الأنظمة السياسية والإدارية فيها ، ففي بريطانيا توجد مستويات عده يمكن تلخيصها بموجب القانون الحالي الذي بدأ تطبيقه في عام ١٩٧٤م بست مقاطعات حضرية إضافة إلى مدينة لندن الكبرى . وتنقسم كل مقاطعة إلى مراكز حضرية يتراوح عددها ما بين أربعة وعشرة مراكز وفقاً لعدد السكان في كل مقاطعة. أما مدينة لندن الكبرى فتتضمن

---

(١) - حسن محمد عواضة : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية : دراسة مقارنة ، المؤسسة الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع ،١٩٨٣م ، الطبعة الأولى ، ص ٨٠

مستويين اثنين وهما مجالس أحياء لندن وعددها (٣٢) مجلساً ومجلس مدينة لندن التاريخية [١].

وفي فرنسا، تنقسم الجمهورية الفرنسية إلى مستويين من مستويات الإدارة المحلية هما: المحافظات والكوميونات. والكزميزنات هي المعروفة بالبلديات، حيث توجد داخل المحافظة الواحدة. و تمثل البلدية كياناً ذاتياً طبيعياً يتمثل في المدينة أو القرية أو المزرعة. [٢]

و في مصر تنتظم الإدارة المحلية في خمس مستويات[٣] تسمى مجالس شعبية محلية هي :

١. المجالس الشعبية المحلية في المحافظات
٢. المجالس الشعبية المحلية في المراكز
٣. المجالس الشعبية المحلية في المدن
٤. المجالس الشعبية في الأحياء
٥. المجالس الشعبية في القرى

ولهذه المجالس الشعبية المحلية اختصاص الرقابة على المجالس المحلية الواقعة ضمن نطاقها. فالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة يشرف على المجالس المحلية للمراكز المحلية للمدن الذي يشرف على المراكز المحلية للقرى وهكذا.

٥- نماذج الحكم المحلي:

معظم دول العالم بما في ذلك الدول النامية تطبق إما النموذج الإنجليزي أو الفرنسي في الحكم المحلي أو تطبيق نظاماً خليطاً من النظامين. ثم أن بعض الدول أخيراً بدأت تطبق النموذج السوفيتي. غير أن كيفية التطبيق تختلف من دولة لأخرى باختلاف الأوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية لهذه الدول. وهذا يفسر وجود بعض التعديلات التي أدخلت على هذا النموذج عند تطبيقها. [٤]

و عليه سوف نتناول كل نموذج من تلك النماذج في فرع مستقل.

---

(1) - حسن محمد عواضة : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية : دراسة مقارنة ، المؤسسة الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع ،١٩٨٣م ، الطبعة الأولى ، ص ٨١ ، ٨٢

(2) - حسن محمد عواضة : المرجع السابق : ص ٨١

(3) - حسن محمد عواضة : المرجع السابق : ص ٨٢

(4) - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله، الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩- ١٩٩٩م، عرض تحليلي لتجربة السودان، ص٥١

أ-النموذج الإنجليزي :

إن أحد الخصائص الرئيسية لنظام الحكم المحلي الانجليزي هو أن وحدات الحكم المحلي الانجليزي لا تخضع لأي سلطة أخرى ، إذ لا توجد سلطة بين هذه الوحدات والوزارات المركزية والبرلمان . وتتكون وحدات الحكم المحلي الانجليزي من مستويات عديدة لمجالس محلية منتخبة تؤدي مهامها بواسطة جمعيات تنتخب من داخل أعضاء المجلس المحلي ، وبذلك يضمن تأمين سيطرة المجلس على جهازه التنفيذي .

ومن خصائص هذا النظام الرئيسية هي : أن سلطة المجلس مكتسبة بالتخويل بواسطة القانون ، و أن مناشط السلطات المحلية تشمل مجالات ذات أغراض متعددة. كذلك فإن هذا النظام يتصف بخاصية تعيين أعضاء منتسبين يفيدون السلطة المحلية باستشاراتهم الفنية في مجالات تخصصهم. كل ذلك بالإضافة إلى سلطة المشاركة الشعبية وهي صفة ملازمة لهذا النظام [١].

و إذا قورن نموذج الحكم المحلي الانجليزي بأي نموذج أخر في مجال الاستقلال الذاتي فإن هذا النموذج هو أكثر هذه النماذج استقلالية و أشدها حرصاً على إدارة الشئون المحلية فيما يختص بعلاقاته مع الحكومة المركزية .

ب-النموذج الفرنسي :

المظهر المميز لنظام الحكم الفرنسي هو أن سلطة الحكومة الفرنسية تمتد عبر المحافظين إلى المقاطعات والكمبونات في المناطق المحلية . وهكذا يقرّب هذا النظام السلطة المركزية من القواعد . وقد كانت فرنسا قبل الثورة مقسمة إلى أقاليم ذات خصائص مميزة وكانت مناخاً صالحاً للنزاعات الإقليمية والدعوة للفيدرالية ، وجاء نابليون وكان متأثراً بالعسكرية وبالقانون الروماني ذي المنحى الانضباطي فأراد أن يقضي على جذور الإقليمية من أساسها بتقوية السلطة المركزية على حساب الكيانات المحلية . ودعم نابليون نظامه بفئة من الموظفين يعملون في الأقاليم ويدينون بالولاء للحكومة المركزية يعرفون باسم المحافظين ومنذ ذلك الحين أخذت تجربة المحافظ تتبلور في فرنسا وغيرها من الدول التي تشبهها في الظروف والعوامل .وكموظف يتبع للحكومة المركزية فإن المحافظ يمثل الدولة ، ومسئولياته ذات صفة عمومية وليست فنية . ووجود المستوى الوسط للسلطة (المحافظ) هو الذي يعطي النموذج الفرنسي خصائصه الأساسية وهي: المركزية، الهيكل الهرمي للسلطة، قوة الجهاز التنفيذي، التسلسل القيادي والوضع الضعيف للجهاز التشريعي.

فالنموذج الفرنسي يختلف عن النموذج الانجليزي اختلافاً رئيسياً و أساسياً ، ذلك أن النموذج الفرنسي يتميز بنظام التدرج الهرمي من حيث أن الوحدات الإدارية الأعلى لها سلطة الإشراف الإداري والمالي على الوحدات الأدنى [٢].

---

[١] - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله، الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩- ١٩٩٩م، عرض تحليلي لتجربة السودان، ص٥١-٥٢

[٢] - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله، الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩- ١٩٩٩م، عرض تحليلي لتجربة السودان، ص٥٢

ج- النموذج السوفيتي :

النموذج السوفيتي ، مثل النموذج الفرنسي يتميز بنزعته القومية للمركزية التي تعكس مفهوم أن المركز هو القوة المهيمنة في الأيديولوجية الشيوعية التي لا تزال مفاهيمها و أنظمتها هي السائدة برغم المتغيرات الأيديولوجية والسياسية التي حدثت في بداية التسعينات .

فالنموذج السوفيتي يعكس تجربة الدولة متعددة القوميات إذ تبلغ حوالي مائة واثنان وثمانون قومية، تتحدث حوالي مائة وتسع وأربعون لغة، أشهرها اللغة الروسية. وكانت التجربة السوفيتية تمر بمنعطف دقيق وخطر ، فالدولة تريد الحفاظ على الوحدة القومية ، وبالتالي ترى ضرورة دعم السلطة المركزية ، على ألا يؤدي هذا الدعم المركزي المطلق إلى خنق الأنفاس الذي يتبعه الانفجار . ولذا قام النظام السوفيتي على أساس فكرتين رئيسيتين هما:

أ- الديمقراطية التي تتمثل في إشراك أكبر عدد ممكن من أفراد الشعب في عمليات الحكم والإدارة وحق التقرير الثقافي لكل الأقليات التي تتلقى الدراسة بلغاتها المحلية.

ب- المركزية التي تقوم على خضوع السلطات المحلية للرقابة التي تعلوها، في تسلسل قيادي يمتد من اصغر وحده في التنظيم إلى السلطات المركزية العليا . وقد دعمت هذه المركزية بعاملين هما :

١- قيادة الحزب الواحد وتنظيماته التي تقوم على امتثال كل وحده لتوجيهات الوحدات التي تعلوها.

٢- نظام التخطيط الشامل الذي يقتضي تركيز السلطة والتوجيه في أجهزة التخطيط المركزية.

إذن فرقابة الحكومة المركزية في النموذج السوفيتي على السلطات المحلية رقابة صارمة ودقيقة على الدوام وهو أمر بديهي بالنسبة لكل من المركز والمحليات على حد سواء. فوحدات الحكم المحلي جزء لا يتجزأ من بيروقراطية الدولة المحلية وكلاهما يعمل وكيلاً للحزب الشيوعي الذي يعمل على تعيين وترفيع الأعضاء للمستويات العليا . ويشير "أبراهام " إلى أن الغرض من وحدات الحكم المحلي السوفيتي لتعمل كأحزمة وسيطة لتنفيذ تعليمات وأوامر الحزب [١].

---

[١] - دكتور / شيخ الدين يوسف من الله، الحكم المحلي خلال قرن ١٨٩٩- ١٩٩٩م، عرض تحليلي لتجربة السودان، ص٥٢-٥٣

ثالثاً : تنظيم السلطة بين اللامركزية والنظام المحلي :

الدولة في مفهومها التقليدي نتاج التطور السياسي الاجتماعي عبر التاريخ وتُجسد جوهر المصالح للفئات الاجتماعية السائدة وتبعاً لهذه المصالح فإن أجهزة ومؤسسات الدولة توجد وتنشأ وتتنامى في الانشطار والابتعاد في قلب الحركة الاجتماعية مما ينتج عنه أن هذه الأجهزة و المؤسسات تقف في تعارض مع مصالح الشعب الحقيقية وتكسب لنفسها صفات خاصة في التركيب والممارسة تدخل في إطار آلية الدولة المناهضة لحركة التطور والتقدم الاجتماعي .. إن لم تكن هذه الآلية المنظمة لأجهزتها قائمة على مبادئ وقيم خدمة الشعب لا التحكم فيه ولن تكون الدولة ممثلة للمجتمع إلا إذا بُنيت على حكم الشعب نفسه بنفسه من خلال انتخابه للمثلية ومشاركة أفراده في إدارة شئون حياته والإدارة بكافة نظمها و أشكالها هي محصلة جهود الحكومات في إيجاد الأساليب الكفيلة لأدائها لوظائفها وأعمالها المختلفة. ومن الناحيتين السياسية والاجتماعية تدخل نظم الإدارة في إطار الهيمنة السياسية والاجتماعية لأيه سلطة على الجماهير وبالتالي فإن التطورات الحاصلة في النظم الإدارية تحمل الدلالات الاجتماعية للحكومات إلا أن هذه الدلالات لا توجد بشكل منفرد وبمعزل عن السياق العام للحركة التاريخية للبشر حيث أن الجوانب المتاحة للتقدم في هذا السياق مهما تكن القوى التي أضعفتها فإنها تدخل في أساس حركة التغيير الديمقراطي .

واللامركزية كشكل من أشكال الإدارة تسهم في تعزيز الحكومات التي تقيم نمطاً من الإدارة تؤسس بموجبها مجالس محلية وتبنية لتسند الإدارة الحكومية في حين أن النظام المحلي القائم على مجالس محلية منتخبة يختلف جذرياً رغم كونه يتشابه مع اللامركزية تشابهاً سطحياً عن الإدارة من حيث كونه نظام للشعب و من الشعب [1].

وفيما يلي سنتناول طبيعة العلاقة بين المفاهيم التي تم تناولها سابقاً:

١-الأصول التاريخية للامركزية والمجالس المحلية:

كثير من علماء الاجتماع والإدارة يرون أن هناك تشابهاً موجوداً بين نظام اللامركزية الإدارية والنظام المحلي على أساس نظام المجالس المحلية.. ولكنهم يختلفون في الأهداف والغايات المتصلة بهذا التشابه.. فالبعض يرى أن التشابه بين نظام المجالس المحلية وأشكال الإدارة اللامركزية هو تشابه سطحي بالأساس و أن نظام اللامركزية قد أسهم في تعزيز الحكومات التي تقيم نمطاً من هذا الشكل الإداري وتؤسس مجالس محلية

---

(١) - أ. محمد سعيد عبد الله : مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، الثوابت ، العدد الثالث ص ١٨٧ و ١٨٨

روتينيـة تـسند الإدارة الحكوميـة نفـسها بكافـة نظمهـا و أشـكالها فـي محـصلة وجهـود الحكومـات فـي إيجـاد الأسـاليب الكفيلـة بأدائهـا لوظائفهـا و أعمالهـا المختلفـة .. ويـرى الـبعض الأخـر أن المجتمـع لـه الأولويـة فـي الوجـود و أن الدولـة هـي تاليـة لهـذا الوجـود.. وبالتـالي فـإن المجتمـع هـو الـذي يؤسـس نظـام إدارة شئونه بحيـث يكـون هـذا النظـام ممـثلا عـن المجتمـع وليس منفصلا عنه .

ولمـا كانـت اللامركزيـة تعنـى فـي الأصـل الإدارة المحليـة و كـذلك أسـلوب الحكـم المحلـي حيـث تمـارس نـسبة مـن النـاس عـن طريـق مجالـسها المنتخبـة دوراً أساسـياً فـي تـصريف قـضايا الدولـة وشـئونها. وعليـه لا بـد مـن بيـان الأصـول التاريخيـة للامركزيـة كشكل من أشكال الإدارة. وهناك اتجاهان في هذا السياق هما:

الاتجاه الأول : يؤكد على الأولويات التاريخية للحكم المحلي .

الاتجاه الثاني : يؤكد على جذور اللامركزية الإدارية .

بالنسبة للاتجاه الأول نجد أن الحكم قد تدرج على نحو ما حسب الآتي:

١. حكـم القبيلـة الـذي سـاد العـالم قبل نـشوء أنظمـة الحكـم الحديثـة وهـو حكـم يمـارس فيـه السلطة رئيس القبيلة مع مجلس شيوخ القبيلة السلطة الإدارية للمجتمع.
٢. حكـم المدينـة المتمثـل فـي حـضارة الفراعنـة والإغريـق وعهـد مـا قبـل الـسبنيين حيـث تأسس نظام دولة المدينة .
٣. حكـم المـدن الأوروبيـة فـي النهـضة حيـث تأسـس نظـام بلـدي خـاص فـي بعـض المـدن الكبيـرة باتجـاه دحـر نظـام الإقطـاع وتمكـين الأهـالي مـن ممارسـة بعـض شـئون السلطة. ومن الأمثلة على نشوء نظام المدينة كولونيا والبندقية وميلانو.
٤. وهـذه المـدن وغيرهـا تـشكلت بتمتعهـا بشخـصية معنويـة وبـإدارة شـئونها بواسـطة مجالس تمثل سكانها.

هـذا الاتجـاه هـو الغالـب الأعـم رصـد لأولويـات العمليـة الذاتيـة فـي الإدارة فـي الـسياق العمـومي ولكنـه يكـشف كمـا يقـول العديـد مـن المحللـين العلميـين فـي عـصر النهـضة عـن التمهيـد الـواقعي لنـشوء أنظمـة الحكـم الحديثـة فـي أوربـا والتـي جـاءت نتيجـة أساسـية لظـواهر الـصراع الاجتمـاعي المحتـدم بـين الدولـة والمجتمـع وهـو صـراع تميـز بالغلبـة التدريجيـة لقوى التطور على قوى التخلف في مجالات السيطرة والحكم .

والاتجـاه الثـاني يركـز علـى جـذور اللامركزيـة الإداريـة فـي الوقـت الـذي باشـر فيـه الموطنـون عمليـة انتخـاب ممثلـيهم فـي المجـالس المحليـة . وهـذا الاتجـاه يـربط اللامركزيـة بالنـشوء الفعلـي للديمقراطيـة ويحـدد عـام ١٩٣٥م باعتبـاره نقطـة البدايـة فـي بريطانيـا حيـث مـارس المواطنـون حقهـم ودورهـم الانتخـابي فـي المجـالس المحليـة لتمثيـل مـدنهم .. ومـن الناحيـة العامـة فـإن اللامركزيـة الإداريـة قـد ترعرعـت فـي أنظمـة الحكـم باعتبارهـا نمطـاً خاصـاً مـن أسـاليب هـذه الأنظمـة كمـا هـي مـن حيـث التحليـل الـواقعي تكـشف عـن احـد أهـم

أشكال الصراع الاجتماعي المتجسد في بنيان الدول وفي الأنظمة الحكومية وفي الدساتير والقوانين المنظمة لقواعد وإجراءات حكمها [1].

٢- الدولة وتنظيمها المركزي واللامركزي:

إن تطور الدولة يعني في الأصل ازدياد أعبائها ومسئولياتها .. فالدولة في القرن العشرين لم تعد هي الدولة في القرون السابقة له ، فهي في القرن العشرين والحادي و العشرين ذات وظائف وواجبات واختصاصات معقدة و أكبر حجماً وتنوعاً من اختصاصات الدولة السابقة ، هذه الواجبات والاختصاصات تزداد تشابكاً وتعقيداً بمرور الزمن من حيث مجريات التغيير العلمي والتقني والمصالح الاقتصادية المختلفة، أي أن الدولة تكتسب وظائف عديدة ومتنوعة من مرحلة لأخرى ومن عقد زمني لأخر في مسيرة التطور [2] .

كما أن النظام الإداري يعكس تنوع و أتساع وظائف الدولة ، وقد توصلت دول عديدة إلى نتيجة أساسية مفادها أن مركزية حصر السلطات في المركز ليست من مصلحة الدولة في إدارة شئون المجتمع ، ولذلك اتجهت إلى تقليص الأعباء الملقاة عليها بإشراك السلطات المحلية في تحمل قسم من تلك الأعباء المناطة بها مركزياً. وأن تقليص تلك الأعباء يكون وظيفياً بإشراك السلطات المحلية في تحمل قسم من وظائف الدولة المركزية قد يفضي إلى قيام نمط من النظام الإداري في الدولة هو نظام اللامركزية المستند إدارياً إلى قيام مجالس محلية منتخبه في الوحدات الإدارية للدولة (أقاليم / محافظات / مديريات وغيرها)، لها وظائف محدودة يجري الاتفاق بشانها مع السلطة المحلية ، وسمي هذا النظام لدى العديد من الدول بنظام الإدارة المحلية .

و أن نشوء المركزية في الإدارة – على اعتبار ذلك شكلاً متطوراً في العديد من البلدان – قد جعلها شكلاً متبعاً في نظم الإدارة يضمن حماية الدولة وسلطتها وهي لا تمثل الشكل المطلوب في نظر الإدارة التي تسعى إلى خلق نموذج جديد للدولة المتفاعلة للشعب.

وتكشف المتابعات[3] للأوضاع الإدارية في كثير من البلدان التي أخذت بهذا الشكل عن عدد من المشاكل الإدارية أهمها :

١. نشوء إجراءات ارتجالية متعددة في الاستبدال والاستحداث
٢. عسكرة تدريجية للأجهزة وللدولة وازدياد نسبة الموظفين أو ما يسمى بالبطالة ولا ترتبط الزيادة الوظيفية باحتياجات الواقع الاجتماعي والإنتاجي.

---

(1) - أ. محمد سعيد عبد الله : مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، الثوابت ، العدد الثالث ص ١٨٨

(2) - أ. محمد سعيد عبد الله : مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، الثوابت ، العدد الثالث ص ١٨٨ – ١٨٩.

(3) - أ. محمد سعيد عبد الله : مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، الثوابت ، العدد الثالث ص ١٨٩-١٩٠.

٣. طغيان ازدواجية الوظائف الحكومية والتداخل فيما بينها وتبدوا هيمنة الإدارة على المجلس المحلية و على البلديات وتساهم القرابة الشخصية (العائلية والعشائرية وغيرهما) في احتلال مواقع حساسة في النظام الإداري ونظام المجالس المحلية والبلديات وملء الشواغر والاستعاضة عن إجراءات التغيير الديمقراطي .
٤. بروز ظواهر عديدة تتميز بفوضى التغيير الإداري ابتداء من إجراءات التغيير في الدساتير والقوانين والأنظمة مروراً بإجراءات التعيين الوظيفي غير الموضوعية وانتهاء بالهزات السياسية والاجتماعية التي تصيب جماهير الشعب.
٥. لقد أثبتت تجارب الحكم في العصر لحديث وفي جميع البلدان المتحضرة والمتطورة أن المركزية الإدارية فشلت فشلا ذريعا بكونها تمارس هيمنة كلية على الجهاز الإداري في تكريس مصالح القوى الممثلة بالدولة وقيادتها وفي حرف القانون وتفسير أحسنها لصالحها واعتمادها على سلطة اجتماعية خارج دوائر الدولة .

إن التخلف الإداري والنزعة السلطوية الضيقة وضيق وضعف الرؤية الوطنية تلتقي جنباً إلى جنب مع الروح العشائرية والطائفية لتساهم في صنع دولة متخلفة منشقة على نفسها فلا تعود السلطة المسئولة متمكنة بأوضاعها المذكورة من الحفاظ على كيانها وسرعان ما تدفع الثمن . وكان جزء من الحل قد تمثل في إرساء البناء الإداري على قواعد اللامركزية الإدارية وأخذت اللامركزية كشكل في النظم الإدارية يتسع الأخذ بها فقد أثبتت الوقائع أنها لم تكن الحل الحقيقي لمعالجة المشكلات الإدارية المختلفة كمشكلة التعارض بين الدولة والمجتمع ومشكلة ازدواجية الوظائف الحكومية والبلدية ، وذلك لأنها قامت على تأجيل الديمقراطية وتفويض بعض الاختصاصات للسلطات المحلية لتمكن الحكومة والإدارة المركزية من استمرار وظائفها بأقل أعباء وقد قاد ذلك في كثير من البلدان إلى تمزيق أجهزة الدولة ونشوء مركز و مواقع داخلية متباينة سواء على المستوى الإداري أو على مستويات أوسع أو اقل من ذلك كأن تحظى هذه المحافظة أو المدينة بعناية السلطة فيما يُبقي تلك المحافظة أو المدينة مهمله [1].

والسؤال المطروح ما هو النظام البديل أو النظام الأمثل للدولة للخروج من كل الإشكاليات التي تعاني منها ؟ و الإجابة على ذلك السؤال أن النظام البديل أو الأمثل للدولة هو نظام المجالس المحلية المنتخبة وبناؤها بناءً ديمقراطياً حقيقياً يتولى بموجبها قيادة عملية التغيير الإداري لأبعد مدى ممكن .

(١) - أ. محمد سعيد عبد الله : مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، الثوابت ، العدد الثالث ص ١٩١

٢-الدولة ونظام المجالس المحلية :

لقد أكدت الوقائع التاريخية الكثيرة أن تعارض الدولة مع المجتمع هو المحور الرئيسي لعملية انهيار أو تزعزع أو تقلب أجهزة السلطة ولذلك فإن الطرح الذي يرى في الدولة أهميتها الخاصة ككيان قوي هو طرح يلجا إلى إيجاد سند اجتماعي للدولة سواء بالحسابات البرلمانية أو بسواها ومهما تكن قوة كيان هذه الدولة فإن شروط التقدم الاجتماعي والصيرورة التاريخية للمجتمع تدفع بالدولة إلى نتيجتها المحتومة إما تنقلب إلى دولة محكومة بهذه الشروط – دولة قوية – أو أنها تتعرض للتفسخ والسقوط .

إن هذا الطرح يؤكد حقيقة تاريخية هامة وهي وجود صعوبة كامنة تبرز في التعارض أو الازدواج الحاصل بين الدولة والجماهير بحيث تصبح الدولة ممثلة للمجتمع فعلاً ولا تتعارض إجراءاتها وقوانينها مع مصلحة الجماهير ونظام الإدارة المركزية لم يستطع على عراقته أن يحل الازدواجية الحاصلة بين الدولة والجماهير كما لم يستطع نظام اللامركزية حل هذه الازدواجية حتى الشكل الديمقراطي لنظام الحكم في البلدان المتقدمة لم يستطع حل هذه الصعوبة وذلك لأنه أخذ الشكل البرلماني الضامن لتوسيع نطاق نفوذ القوى الحاكمة ، فالتطبيقات الديمقراطية فيها تجري ضمن الحدود المسموح بها من قبل قانونية نظامها أي أن هذه الديمقراطية ليست مأخوذة بصورتها العمومية التقليدية بل مفهومة ضمن حدود فعالياتها باعتبارها أسلوباً تلجأ إليه القوى الحاكمة لإعطاء طابع اجتماعي لنفوذها ولهذا فهي تقدم العلامات الأساسية للديمقراطية الحقيقية أي تعقد جوهرها لأنها لم تدخل في الأساس في عملها الأساسي وهو الإسهام في حل التناقض بين رأس المال والعمل الصالح و بين الجماهير والقوى الاحتكارية لصالح الجماهير وكثيرة هيا البلدان التي خرجت من نير الاستعمار ولكنها لم تستطع حل هذه الصعوبات حتى في الإطار الديمقراطي الذي أعلنته لأنها لم تكن ديمقراطية و خضعت لنظام مركزي متخلف ولم تكن اللامركزية التي اتخذتها سوى أسلوب لتهميشها وتقوية المركزية .

ولما كانت الدولة في احسم الأحوال نتاج التطور الاجتماعي اي أنها تقام وتنشأ بعد المجتمع أي أن الأولوية في إنشائها هي للمجتمع ثم تأتي الدولة فيما بعد لتكون تمثيلا لوجوده وتعبيرا عن هذا الوجود من الناحيتين التاريخية والواقعية [1]..

وتبعا لذلك فإن تغير أجهزة سلطة الدولة يصبح واردا على الدوام وهي ليست نتاجاً حقيقياً معبراً عن حركة التطور الاجتماعي.. وعليه لا بد أن تكون حركة التطور

(1) - أ. محمد سعيد عبد الله : مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، الثوابت ، العدد الثالث ص ١٩٣

الاجتماعي ديمقراطية .. ولن تكون ديمقراطية بالتعبير و إنما بالتكيف مع حركة التطور الاجتماعي ومجسدةً لآمال المجتمع و تطلعاته ولن تصبح كذلك إلا إذا قام نظامها الإداري على نظام المجالس المحلية المنتخبة.. فقيام المجالس المحلية المنتخبة تعتبر الحلقة المركزية في الحل الأساسي لمسألة التعارض أو التصادم أو العزلة بين الدولة والمجتمع طبقاً لمنظورات متطورة وبمعنى أخر فإن المجالس المحلية المنتخبة بقيامها وتأسيسها على الديمقراطية الحرة والمباشرة والمتساوية ، إنما تهدف إلى تخليص الدولة من عزلتها الاجتماعية وتخليصها من بيروقراطيتها و روتينيتها المكتبية وتجعلها مرتبطة بالمسار التطوري لحركة المجتمع .. ويخطئ من يظن أن كسر عزلة الدولة و جعلها ممثلة المجتمع يتم عن طريق تعيين وتنصيب العاملين على رأس أجهزتها من فوق و بمعزل عن إرادة وحقوق و مصالح أفراد المجتمع .

من المنظور الاجتماعي يمكن اعتبار نظام المجالس المحلية المنتخبة بداية انتهاء استبدادية الدولة وهي أي المجالس المحلية تخلق الجسور القوية للتفاعل بين الدولة والمواطنين باتجاه يمكن المواطنين من إدارة شئونهم بأنفسهم ويقوم المعنى الحقيقي للمجالس المحلية على قاعدتين. قاعدة تأسيس أجهزة سلطة الدولة تأسيساً شعبياً و إلغاء العوامل والممارسات والظروف التي تعطي لهذه الأجهزة استقلالية خصوصية أو تمنحها كياناً تنظيمياً تعزلها عن الحق الواقعي للمواطنين. و قاعدة تحقيق الإدارة الذاتية للمواطنين في تنظيم و تسيير شئون حياتهم . ضمن هاتين القاعديتين يكتسب المواطنين حق ممارسة وظائف سلطة الدولة ويتدربون عملياً في تطوير استخدام هذا الحق وتجسيده و بمقدار ما ينتقل فيه المواطنون إلى أجهزة من الشعب و إلى الشعب[1].

---

(1) - أ. محمد سعيد عبد الله : مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، الثوابت ، العدد الثالث ص ١٩٤

الفصل الثاني

أثر السلطة المحلية على التنمية

مقدمة :

لم تعد المشاركة الشعبية إحدى مفردات التنمية المحلية فحسب ، بل أصبحت تمثل إستراتيجية شاملة لها ، ذلك بعد أن كانت في الخمسينيات والستينيات مجرد استجابة الأهالي للأفعال والأنشطة الحكومية والامتثال لقراراتها، وتحولت في السبعينيات مشاركة الأهالي إلى تمويل بعض المشروعات من خلال ما سمي بالجهود الذاتية وفي الفترة ما بعد الستينيات تبنت الدول النامية نموذجاً للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والقومية لم يحفل بالتنمية المحلية كثيراً خاصة الريفية منها، وقد ارتكز هذا النموذج على دعائم عدة أهمها: التخطيط المركزي، والتصنيع كوسيلة للنمو الاقتصادي السريع، مما أدى إلى إهمال نسبي لقطاع الزراعة ، واستغلال المدينة للريف .

وقد سيطرت الأجهزة المركزية في هذه الدول على اتخاذ القرار في المجتمعات المحلية من خلال تخصيص الموارد، وتنفيذ مشروعات التنمية وفقاً للمعايير الموحدة، وليس استناداً إلى احتياجات تلك المجتمعات، هذا حد إلى درجة كبيرة من الحوافز والآليات في تشجيع المزيد من المشاركة الفعلية في المؤسسات المحلية ذلك على الرغم من كون هذه الأجهزة غير قادرة على أداء مهامها التقليدية في معظم الأحيان وتعاني من نقص الكوادر.

وكانت النتيجة أن يقوم المسؤولون دون سواهم بالتنمية ويظل الأهالي مشاهدين، وعلى الأكثر أدوات تنفيذ، يعجزون عن إجراء المتابعة والتقويم خاصة في ظل قيادات محلية تابعة للإدارة المركزية في هذه الدول، وغير قادرة على تحمل المسؤولية تجاه الأهالي في المحليات، وكذا في ظل سلطات محلية خاضعة للحكومة المركزية .

وقد انتهت هذه التجربة إلى أزمة قادت هذه الدول وشعوبها إلى المزيد من الفقر والتخلف والمرض والمزيد من عدم الاستقرار السياسي والتفاوت الاجتماعي، حيث تزايد البؤس وتدهورت نوعية الحياة وتزايدت البطالة وأصبحت القلاقل والهزات السياسية مظهراً رئيسياً من مظاهر الحياة في هذه الدول مع زيادة الهوة بين الأغنياء والفقراء [١] من جهة والريف والحضر من جهة ثانية.

ولكل ما سبق تراجعت بعض الأنظمة التي ترتكز على المركزية نحو تدرج السلطة والرقابة والتحول إلى أنظمة اللامركزية والتفويض والمشاركة يتفق في ذلك الليبراليون والراديكاليون، حيث دعا الفريق الأول إلى الخصخصة والأسواق المتنافسة، وطالب الفريق الثاني بخلق أنظمة المشاركة التي تواجه احتياجات الفقراء والأعباء التي تخلفها الأسواق المتنافسة [٢]

فعلى سبيل المثال قامت بعض الدول المتقدمة في تجديد اقتصادياتها من خلال إصلاح السلطات المحلية فيها، وتمكين المواطن من أداء دوره في الحياة المحلية، فنجد بريطانيا قد اتخذت ثلاثة سبل لإصلاح سلطاتها المحلية هي [٣] :

- فرض محددات صارمة على مقدرة هذه السلطات في تحصيل الأموال وإنفاقها،
- خصخصة الكثير من خدمات السلطات المحلية وتغيير نظمها.
- مراجعة وتقييم أعمال السلطة المحلية، وزيادة تدفق المعلومات للأهالي عن الأداء الحكومي .

أما الدول النامية فقد فرضت المؤسسات المالية العالمية وصفات خاصة لتغيير الهياكل الاقتصادية، بقصد إفقاد الدولة بصورة عامة القدرة على التأثير في قرارات التنمية ، من خلال عملية الدفع إلى تقليل تدخل الدولة وتخفيض النشاط المركزي لها [٤]، وبالتالي فإن هذه الدول تشهد تغييرات في أساليب العمل التنموي، لكنها تقوم على غير أساس من الواقع، أي أنها لا تلبي احتياجات الناس، كما يحدث في الدول المتقدمة، التي تختلف ظروفها عن الدول النامية حيث يلاحظ أن :

---

(1) - كمال المنوفي ، التنمية الريفية والتنمية القومية ، السياسة الدولية أبريل ١٩٨٢ ص ٤٣ ، السيد عبد المطلب غانم ، إدارة التنمية المستقلة أبعاد وتخوم جديدة ، المستقبل العربي ديسمبر ١٩٨٧ ص ٤٦ .

(2) - حميد عبد الغني المخلافي : المشاركة الشعبية والتنمية المحلية في اليمن رسالة دكتوراه غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة لسنة ٢٠٠٠م ص ٣

(3) - مرجع سابق ص ٣

(4) - كمال المنوفي ، مرجع سابق ، ص ٤٤

- أنظمة المشاركة الشعبية تتنافس بشكل ناجح في بعض الدول المتقدمة وفي مجالات مختلفة، بينما هي في بعض الدول النامية غير كفوءة وفاسدة وتسيطر عليها الأقلية .
- القطاع الخاص في الدول المتقدمة يلعب دوراً بارزاً في الحياة الاقتصادية، بينما نجده في الدول النامية لا يستطيع أن يلعب هذا الدور لأسباب مختلفة أهمها: عدم مقدرته على توفير الكفاءات، وفقدانه الخبرات التنظيمية، وأنانية أشخاصه، وعدم ثقته بالظروف المحلية والإقليمية [1].

وفي ظل تلك الأوضاع التي تعيشها البلدان النامية لابد لها من اختيار بديل مناسب، وربما يمثل اتجاه التنمية المحلية هذا البديل، حيث يرى أنصاره أن له المزايا التالية [2]

- يضمن مساندة ومشاركة الأهالي المحليين في قرارات وأنشطة المشروع.
- يحيد المؤسسات القائمة والمتأصلة في المجتمع والمنظمات المحلية التي قد تكون معادية للتنمية.
- يتحاشى الضوابط والقيود الإدارية الموجودة المتوارثة.
- يوفر قاعدة تدريبية للقيادات الخلاقة التي يمكن أن تتحول إلى بيروقراطية.
- يسهل قياس الأثر في منطقة الهدف وإجراء المحاسبة.
- يبسط عملية التمويل ويدعم إمكاناته.

وينطلق بديل إحداث التنمية المحلية من الإجابة عن الأسئلة الأربعة التالية :
ماذا ننمي؟ وكيف ننمي ؟ وعلى من يقع عبء التنمية؟ وعلى من توزع منافع التنمية؟

وهذا يمثل جوهر الموضوع الذي يتناوله هذا الفصل من خلال التركيز على توضيح مفهومين هما : مفهوم التنمية وخصائصها ومجالاتها، ومفهوم المشاركة الشعبية وأهميتها ومستويات المشاركة وانواع المشاركين ودوافعهم وأنشطة المشاركة وكيفية المشاركة في عملية التنمية .

---

(1) - عبد المعطي محمد عساف ، التنمية العربية في ربع قرن ١٩٦٠ ــ ١٩٨٥ دراسة تلبي أولويات التنمية ومستويات إنجازها ، عمان، مكتبة المحتسب ١٩٩٤ ، ص ٢٥-٢٦

(2) - السيد عبد المطلب غانم إدارة التنمية المستقلة أبعاد وتخوم جديدة ، المستقبل العربي ديسمبر ١٩٨٧ ص ٥٦

١) مفهوم التنمية المحلية :

يعتبر مفهوم التنمية المحلية محور أحد فروع المعرفة الجديدة رغم صلته القديمة بالمجتمع [١]، وهو كغيره من المفاهيم النظرية التي تتباين حولها الآراء وتختلف فيها وجهات النظر، وذلك لأسباب عديدة أهمها :

أ. وجود العدد الكبير من تعريفات التنمية المحلية على الرغم من حداثة العهد بها.

ب. اختلاف وتعدد المصطلحات التي ارتبطت بمفهوم التنمية المحلية من قبيل تنمية المجتمع والتنمية الاجتماعية والتنمية الريفية .

ج. عدم التحديد الدقيق لوحدة التنمية المحلية، حيث يقصربعضهم التنمية المحلية على الجهات الريفية فقط، في حين أنها تشمل الجهات الحضرية ، كما تشمل الجهات الريفية، ومرد ذلك التفريق إلى أن التنمية المحلية في الدول المتقدمة تقع في إطار حضري، بينما في الدول النامية تقع في إطار حضري وريفي .

د. اعتماد التنمية المحلية في صياغة نظريتها على مجموعة من المبادئ المستمدة من العلوم الأخرى، الأمر الذي أدى إلى تعدد مداخل التنمية المحلية والتي منها: المدخل الاقتصادي الذي يركز على قضايا الإنتاج، والمدخل التربوي الذي يتمثل في تدريب الناس، والمدخل الإداري الذي تقوم فيه الإدارة بالتخطيط والتنفيذ والتقويم، ومدخل العملية الذي يرتكز على تنمية الإنسان من خلال مشاركته في اتخاذ القرارات، وتنفيذها وتقويمها بصورة طوعية وهو ما ستأخذ به هذه الدراسة أكثر من غيره من المفاهيم لأنه يمثل مدخلا مناسبا لطبيعتها وموضوعها كونه يركز على الإنسان باعتباره غاية التنمية ووسيلتها، الأمر الذي يؤكد دور المشاركة الشعبية في عملية التنمية المحلية ، وهي العلاقة التي تحاول هذه الدراسة القيام بتحليلها وتفسيرها على المستويين النظري والعملي .

---

[١] - إبراهيم عبد الرحمن رجب ، مفاهيم ونماذج تنمية المجتمع المحلي المعاصر : في تنمية المجتمع المحلي ، القاهرة، مكتبة وهبة، ١٩٩٠،ص١٢ وأحمد رشيد ، التنمية المحلية ، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦، ص١٥-١٦ وسمير بن محمد عبد الوهاب ، دور القيادي في التنمية المحلية ، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية ، القاهرة ، جامعة القاهرة ،كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ١٩٩٣ ص ١٣ ، سوسن سليمان إبراهيم سليمان ، مشكلات الإدارة وتنمية المجتمع المحلي في القرية المصرية، رسالة ماجستير في الانثروبولوجيا ، الإسكندرية ، جامعة الإسكندرية ١٩٩٠ ص ٩٧.

ووفقاً لهذا المدخل فإن التنمية المحلية عملية تتحرك من خلال ما يحدث للناس في حالات مختلفة، أي انتقالهم من حالة معينة إلى الحالة التالية.. واستناداً إلى ذلك فإن هذا المدخل يفسر الآتي [1]:

أ. التحول من الحالة التي يتخذ فيها الصفوة القرارات حول بعض الاهتمامات العامة في المجتمع المحلي، إلى تلك الحالة التي يقوم فيها الناس بأنفسهم باتخاذ تلك القرارات.

ب. التحول من تلك الحالة التي يكون فيها التعاون محدوداً ، إلى حالة يكون فيها التعاون قد وصل إلى مستوى واسع جداً.

ج. التحول من حالة تكون فيها الموارد والمتخصصون قادمين أساساً من خارج المجتمع المحلي، إلى الحالة التي يبتكر فيها الأفراد المحليون الطرق التي تؤدي إلى استخدام مواردهم.

د. التحول من طلب الحاجات الأساسية التي كان يحتاجها الإنسان وفقاً لعوامل محددة كانخفاض الدخل، إلى جيل آخر من الحاجات الأساسية أكثر تنوعاً وأحسن نوعية .

وهناك العديد من تعريفات التنمية المحلية " بوصفها عملية " سيتم استعراض بعضاً منها ومن ثم تحليلها الي جانب غيرها من التعريفات بقصد إيضاح مفهوم التنمية المحلية، وفقاً لهذا المدخل ، وذلك على النحو التالي:[2].

تعرف إدارة التعاون الدولي بالولايات المتحدة الأمريكية التنمية المحلية بأنها:

((عملية فعل اجتماعي يقوم خلالها أفراد المجتمع بتنظيم أنفسهم ، في عمليات التخطيط والفعل، وتحديد احتياجاتهم المشتركة، والفردية، ومشاكلهم ووضع الخطط الجماعية والفردية، بهدف تلبية هذه الاحتياجات وحل مشاكلهم وتنفيذ هذه الخطط وذلك من خلال الاعتماد على موارد المجتمع إلى أقصى درجة واستكمال هذه الموارد كلما تطلب الأمر ، ذلك بالخدمات والموارد التي يتم الحصول عليها من الهيئات الحكومية وغير الحكومية خارج المجتمع ، ويتضمن هذا التعريف

---

[1] ـ جلاء عبد الله معوض ، علاقة القيادة بالظاهرة الإنمائية دارسة اللمكة العربية أطروحة دكتواره في العلوم السياسية القاهرة ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ١٩٨٥ ،ص ٨٤

[2] - إبراهيم عبد الرحمن رجب : تنمية المجتمع المحلي ، القاهرة ، مكتبة وهبة ١٩٩٠ ص ١٩-٢٠

مشاركة الأهالي من خلال تنظيم أنفسهم لتلبية احتياجاتهم وحل مشكلاتهم في إطار مراحل عملية التنمية المحلية المختلفة)) ، وإن كان لا يشير إلى مرحلة التقويم رغم أنها تمثل الركيزة الرئيسية لاستمرار عملية التنمية المحلية، كما أن التعريف يضع للمساعدة الخارجية دوراً- وإن كانت في المرتبة الأخيرة – حيث لا يتم اللجوء إليها إلا بعد أن يتم استغلال موارد المجتمع المحلي إلى أقصى درجة ممكنة.

تأسيساً على ما تقدم يمكن القول بأن التنمية المحلية عملية مقصودة من قبل أبناء المجتمع بهدف تغيير أوضاعهم الاجتماعية ، معتمدين في ذلك على مواردهم المحلية والموارد الخارجية.

ويقول بأن عملية التنمية المحلية هي " الجهود المخططة والمنظمة التي تهدف إلى مساعدة الأفراد لاكتساب المواقف والمهارات والمفاهيم اللازمة لمشاركتهم الديمقراطية في الحلول الفعالة، في أوسع مدى ممكن لمشاكل المجتمع، وذلك وفقاً لأولويات معينة، تتحدد من خلال تزايد مستويات كفاءتهم"[1].

ويؤكد هذا المفهوم للتنمية المحلية أنها عملية مقصودة، وهي تستهدف تعليم الأفراد المشاركة في تقديم الحلول لمشاكل المجتمع، أي أنها عملية مقصودة تعليمية وهو بذلك يتفق مع الذين يرون أن التنمية المحلية " عملية التعلم من أجل الفعل " أي أن الوسائل المستخدمة في الحلول وتعلمها أكثر أهمية من الحلول ذاتها، وأن هذا الجانب يمثل واحداً من العديد من التغييرات المطلوبة. [2]

أن التنمية المحلية عملية تعليمية منظمة شاملة للمجتمع في مختلف جوانب حياته ووظائفه المتكاملة، بهدف المساعدة في تطور هذا المجتمع وتحقيق سعادة أبنائه باعتبارهم أفراد منتجين في المجتمع، وذلك في إطار البيئة المادية والاجتماعية، وهو بذلك يضيف – إلى جانب أنها عملية مقصودة تربوية ذاتية تعتمد على مواردها المحلية – أنها أيضاً عملية شاملة لمختلف جوانب الحياة الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والثقافية. إن الأمم المتحدة توجه قدراً كبيراً من الأهمية إلى الحكومة بتعريفها التنمية المحلية بأنها العملية التي يتم من خلالها توحيد جهود الأفراد مع جهود السلطات الحكومية، بهدف تحسين الظروف الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية للمجتمعات ، وكذلك العمل على

---

[1] إبراهيم عبد الرحمن رجب: تنمية المجتمع المحلي ، مكتبة وهبة ، القاهرة ١٩٩٠ ، ص ٢٠ -٢١
[2] - المرجع السابق ص ٢٢

تحقيق التكامل بين المجتمعات وحياة الأمة ومساعدة هذه المجتمعات على المساهمة بشكل كامل في تقدم الأمة.

ويلاحظ أن تعريف الأمم المتحدة وتعريف إدارة التعاون بالولايات المتحدة يشتركان في الدعوة إلى المساعدة الخارجية للمجتمع المحلي، بينما تعريف الأمم المتحدة والتعريف السابق له يتفقان صراحة حول شمولية التنمية المحلية لمختلف نواحي الحياة الاقتصادية ، والاجتماعية، والثقافية ، وأنها متكاملة ومندمجة في حياة المجتمع الأكبر

وهناك من يضيف أن التنمية عملية متجددة ومتواصلة وليست مرحلة أو حالة ، فهي لا تتوقف ولا تنتهي عند نقطة محددة، ولكنها مستمرة ومتصاعدة لإشباع الحاجات والمطالب المتجددة للمجتمع المحلي 'أي أن التنمية المحلية عملية مقصودة للتغير الاجتماعي بصورة مستمرة مثلما سبق الإشارة إلى ذلك أي أنه كلما وصلنا إلى حالة انتقلنا إلى الأخرى [1]..

ويعرف " صلاح العبد " التنمية المحلية في هذا الإطار بأنها عملية تعبئة وتنظيم جهود أفراد المجتمع وجماعاته، ورفع مستوى أبنائه اجتماعياً واقتصادياً وثقافياً، ومقابلة احتياجاتهم بالانتفاع الكامل بالموارد الطبيعية والبشرية والفنية المتاحة كافة[2].

ونخلص مما سبق إلى أن التنمية المحلية عملية مقصودة منظمة، كما أنها عملية تعليمية، أي هي التغيير المقصود والمنظم الهادف إلى تعليم الناس كيف يشاركون في تلبية حاجاتهم وحل مشاكلهم، بمعنى أن الموضوع الذي يتجمع الناس حوله وفق نموذج العملية ليس هو المهم في ذاته ، وإنما الأهم هو العملية التي من خلالها يتعلم الناس كيف يعملون معاً ويتعاونون، وينجزون أثناء هذه العملية مهمة أو يحققون هدفاً ملموساً ، كما أن عملية التنمية المحلية تهدف للارتقاء بمستويات أبناء المجتمع المحلي الاجتماعية، والاقتصادية ،والثقافية، والسياسية أي أنها شاملة لمختلف جوانب الحياة، وتعد عملية التنمية المحلية عملية متكاملة أيضا بين جهود الأهالي وجهود الحكومة بقصد دمج المجتمع المحلي في حياة المجتمع الأكبر، وأخيراً فهي ركيزة من ركائز التنمية الوطنية بل تمثل حجر الزاوية فيها.

---

(1) - جلال عبد الله معوض ، علاقة القيادة بالظاهرة الإنمائية، دراسة المنطقة العربية ، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية ، القاهرة جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ١٩٨٥ ص ٨٧-٧٩

(2) - صلاح الدين عبد الوهاب العبد ، الاتجاه التكاملي في التخطيط للتنمية الريفية : في التخطيط للتنمية الريفية ، القاهرة ، المنظمة الافريقية الأسيوية للإنعاش الريفي ١٩٧٠ ص ٨٠

ومن هنا نستخلص بعض أهم المؤشرات لعملية التنمية المحلية وهي كمايلي :

- مقصودة تهدف إلى تغيير المجتمع المحلي ودمجه في المجتمع الأكبر.
- متصاعدة وليست حالة تنتهي عند نقطة محددة.
- أصلية تعتمد على الموارد المحلية.
- شاملة تهدف للارتقاء بمستوى أبناء المحليات بمختلف جوانب الحياة.
- تعليمية تهدف إلى بناء قدرات الأهالي مادياً ومعنوياً .

٢) خصائص التنمية المحلية :-

يوضح " دانهام " بعض الخصائص الأساسية للتنمية المحلية على الوجه التالي [١]:

- تهتم بكل سكان المجتمع المحلي ومشكلاته في جوانب الحياة كافة لإحداث التغيير الاجتماعي، ومع ذلك لا يشترط أن يشترك كل الأهالي في كل مشروعات المجتمع المحلي.
- تقوم على فلسفة ديمقراطية تؤمن بحق الناس في المشاركة في اتخاذ القرارات التي تهمهم، وتؤكد على الجهود الذاتية ومشاركة أكبر عدد ممكن من سكان المجتمع المحلي .
- تتضمن عادة مساعدات فنية من جانب الهيئات الحكومية.
- تعد بطبيعتها عملاً متعدد التخصصات وفي مجالات متعددة كالعلوم الاجتماعية والزراعة.. إلخ .
- تهتم بكل الأهداف المتصلة " بالعملية" والأهداف المتصلة " بالإنجازات الملموسة " بمعنى أنها تسعى لتحقيق أهداف ملموسة كما تسعى إلى تقوية صفات المشاركة والتسيير الذاتي والتعاون.
- هي عملية تعليمية دائماً مهتمة أساساً بالناس.. أي ليست مجرد تنفيذ المشروعات الملموسة فقط ، وإنما ما يحدث للناس عندما يعملون معاً لتحقيق أهدافهم.
- تستمر جهودها لفترة زمنية طويلة وهي ليست مشروعات مؤقتة أو محددة بغرض معين كما أنها ليست برنامجاً سريعاً عاجلا وإنما هي في الواقع " عملية " أكثر من كونها " برنامجا" .

---

(١) – إبراهيم عبد الرحمن رجب ، تنمية المجتمع المحلي ، مكتبة وهبة القاهرة ١٩٩٠م ص ٣٠

- تبنى عمليتها على الحاجات التي يشعر بها الناس، وعلى رغباتهم وآمالهم وإجماع الأهالي دون إكراه، وليس على ترويج برامج محددة سابقاً بواسطة جماعة أو منظمة سواء من داخل المجتمع المحلي أو خارجه.
- يكون اتخاذ قرارات التنمية المحلية على أساس الإجماع أو الاتفاق العام أكثر منها على أساس الانشقاق أو انقسام الرأي .
- يكون الباب فيها مفتوحاً عادة أمام كل من يرغب في المشاركة المباشرة من سكان المجتمع المحلي .

ومن خلال العرض السابق نجد أن دانهام قد قام بتوضيح شامل لخصائص التنمية المحلية والتي بلاشك يجب أن يسعى إلى تحقيقها نظام السلطة المحلية.

٣) مجالات التنمية المحلية :-

في عام ١٩٧٥ قدمت مؤسسة " داغ همرشولد السويدية" تقريراً بعنوان " تنمية أخرى" وترتكز هذه التنمية على أساسين، هما [١] :

أ. التوجه لإشباع الحاجات الأساسية .

ب. أن تكون التنمية المحلية قائمة على الجهود الذاتية، إضافة إلى أنه ينبغي أن تكون منسجمة مع البيئة ومن ثم أوصى التقرير باستراتيجيتين متوازنتين للبلدان النامية أولاهما إعادة تخصيص الموارد لإشباع الحاجات الأساسية وثانيتهما رفع مستوى القوة الإنتاجية تبعاً لأهداف التنمية الأخرى.

والسعي إلى التنمية من أجل تلبية الحاجات الأساسية، لا يشكل طموحاً وهو هدف صغير ومتواضع ، خاصة إذا نظرنا إليها ضمن منظور حركي (دينامي)، أي أن تلبية جيل من الحاجات الأساسية يفتح الباب أمام جيل آخر أكثر تنوعاً وأحسن نوعية من السلع والخدمات [٢].

إن عملية توفير السلع والخدمات تتطلب في الأساس ضرورة تطوير قطاعات اقتصادية واجتماعية وإدارية وسياسية متنوعة والقيام بأنشطة معينة عبر أجهزة إدارية وتنفيذية فاعلة في الريف والحضر مؤهلة لإنتاج السلع والخدمات. هذا وتبرز الحاجة لتنمية قطاع الصناعة الاستخراجية والتحويلية لتلبية المتطلبات من الأغذية الخام والمصنعة (الصناعات الزراعية)، إلى جانب

---

(1) - السيد عبد المطلب غانم، إدارة التنمية المستقلة أبعاد وتخوم جديدة ، المستقبل العربي ، ديسمبر ١٩٨٧ ص ٥١

(2) - يوسف صايغ : التنمية العصية من التبعية إلى الاعتماد على النفوس في الوطن العربي ، بيروت مركز دراسات الوحدة العربية ١٩٩٢ ص ٤٥

العديد من قطاعات البنية التحتية كالنقل والبناء والكهرباء والإسكان الحضري والمرافق العامة وغيرها من خدمات التعليم والصحة العامة والتدريب التقني والبحث العلمي [1].

ويلاحظ أن هناك رابطة وطيدة بين تنمية الجوانب الاجتماعية والجوانب الاقتصادية يوضحها " أرترن موشير" على النحو التالي

" لكي تحقق التنمية الزراعية، فإنه من الضروري العمل على زيادة مستوى معرفة ومهارة المزارعين، ويلاحظ أنه عند إتباع الفلاحين لمزيد من الطرق والأساليب الحديثة، فإن ذلك يؤدي إلى حدوث تغييرات في أفكارهم كما أنهم يبدؤون في اتخاذ مواقف مختلفة تجاه الزراعة وتجاه العالم المحيط بهم وتجاه أنفسهم كذلك فإن اتصالاتهم المستمرة مع التجار والهيئات الحكومية ومعاملاتهم المختلفة مع هذه الجهات، يترتب عليها زيادة تعرفهم على العالم خارج قراهم.. وعلى هذا الأساس فإن التنمية الزراعية تعد جزءاً متكاملاً من التنمية الاجتماعية والاقتصادية، كما أنها تسهم فيها [2] ".

وعلى الرغم من هذا الترابط إلا أنه يمكن التمييز النظري بين جوانب التنمية المحلية حيث يتجه الجانب الاقتصادي إلى الإنتاج وزيادة الدخل ، بينما يهدف الجانب الاجتماعي إلى الخدمات ورفع مستوى الحياة الاجتماعية من حيث التعليم والصحة وغيرها[3]، بينما يشير الجانب السياسي إلى التوسع في المؤسسات السياسية وزيادة حجم المشاركة الشعبية (السياسية والإنمائية) [4].

ويضع بعض الباحثين في مجال التنمية الريفية أهمية كبيرة للتنمية الزراعية والصناعية التحويلية كأساس للنمو الاقتصادي والتعليم والصحة العامة كأساس للتنمية الاجتماعية

أ) – تنمية القطاع الزراعي :

يأتي هذا على رأس القطاعات التي ينبغي أن تنال قسطاً وافراً من التنمية وذلك لأسباب عديدة أهمها:

- ارتفاع نسبة من يقيمون في الريف، ويعملون في الزراعة والأنشطة الأخرى المساندة، والاهتمام المتزايد في البلدان النامية بتحقيق القدر

---

(1) - المرجع السابق ص ٥٦

(2) - حميد عبد الغني المخلافي : المشاركة الشعبية والتنمية المحلية في اليمن ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة ٢٠٠٠ ص ٩٠

(3) - مهى سهيل المقدم ، مقومات التنمية الاجتماعية وتحديداتها : تطبيقات على الريف اللبناني ، بيروت ، معهد الإنماء العربي ١٩٨٧ص ٢٧

(4) - عبد المنعم المشاط، التنمية السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسات في مجتمع الإمارات (الجزء الثالث) الشارقة ، جمعية الاجتماعيين ١٩٩١ ص ٩٣

الأكبر الممكن من الأمن الغذائي بفضل نشاط الاقتصاد الوطني، وكون سكان الأرياف يشكلون مخزوناً احتمالياً كبيراً للعمل الصناعي، وسوقاً واسعة للسلع المصنعة، مما يعطي المجتمع الزراعي قابلية مرموقة للتكامل مع المجتمع الصناعي [١].

- تتصف الزراعة بأهمية خاصة في معظم المناطق الريفية وذلك بسبب مساهمتها في حماية البيئة، وتوفير الرفاهية لمعظم المجتمعات الريفية، وكذلك توفير فرص عمل لهذه المجتمعات في الجهات الريفية

ومن المفارقات أن ثلاثة أرباع الفقراء والجائعين في العالم والبالغ (عددهم حوالي ٨٠٠ مليون نسمة) يعيشون في المناطق الريفية ، حيث تزرع المحاصيل الغذائية، وهم موزعون بصورة غير متساوية عبر مناطق وبلدان العالم ومعظمهم يعيشون في البلدان النامية [٢].

ويعود ذلك إلى أسباب عديدة ربما تقع على رأسها، بحسب تحليل البنك الدولي، تدخل الحكومات الشديد في الأنشطة الإنتاجية لاقتصادياتها الزراعية، الأمر الذي أعاق التنمية الزراعية، وأحدث خللاً في تخصيص الموارد إضافة إلى تفتت الحياة الزراعية ، والانفجار السكاني الذي يعني تفاقم نسبة السكن / للأرض [٣].

ولاشك أن ظروف الريف في البلدان العربية، وما يعانيه قطاع الزراعة من تخلف على كبر أهميته – لا يختلف كثيراً عن باقي الدول النامية وربما يزيد في بعضها عن الأخرى، ويمكن إيجاز السمات المشتركة للمجتمعات الريفية في المجتمعات العربية في[٤] :

- انخفاض معدل دخل الفرد وانخفاض المستوى التعليمي .
- تفتيت ملكية الأراضي الزراعية، وضعف تنظيم العلاقة بين مالكي الأراضي ومن يفلحها ونظام الإيجار، وعدم وضوح علاقات الانتاج، والنسبة العالية من الفلاحين لا تملك أرضاً أو تملك ملكية زهيدة أو تعمل بأجر، ووسائل الإنتاج متخلفة ومجزأة واستخدام الآلة والتقانة على نظام محدد.

---

(1) - يوسف صائغ ، التنمية العصية من التبعية إلى الاعتماد على النفس في الوطن العربي ، بيروت مركز دراسات الوحدة العربية ١٩٩٢ ص ٥٦

(2) - حميد عبد الغني المخلافي : المشاركة الشعبية والتنمية المحلية في اليمن رسالة دكتوراه غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة ٢٠٠٠ ص ١٠

(3) - كمال المنوفي : التنمية الريفية كأحد عناصر التنمية القومية : دراسة خاصة للحالة المصرية، مجلة الفكر الاستراتيجي العربي ابريل -يونيو ١٩٨٥ ص ٢٥٥.

(4) - اسحق يعقوب القطب، السياسات التنموية الريفية في البلدان العربية ، المستقبل العربي يناير ١٩٩٠ص ٢٥٥

- أن الريف العربي فقير بالأمطار ولكن لديه الوفرة بالأنهار والمياه الجوفية، (ليس كل جهات الوطن العربي)، ولكنه غير قادر على استغلال ثرواته المائية.
- ضعف كفاءة برامج الإرشاد الزراعي وإيصالها للريف .
- عدم كفاءة الخدمات التسويقية للإنتاج الريفي.
- التعاونيات الريفية لا تتسم بالاستقرار وتفتقر إلى سياسات زراعية وتنموية متكاملة، وقد كللت بالنجاح بعض التجارب في الدول النامية التي اتبعت نهجاً يستند إلى المجتمع المحلي لتخصيص الموارد وصيانتها كزراعة البساتين وبناء السدود واستصلاح مستجمعات المياه.. إلخ وقد أتاحت هذه الأعمال للمزارعين مضاعفة ناتج محاصيلهم.

هناك مجالات عديدة يمكن أن يشملها القطاع الزراعي في هذه الدول أهمها[1]:
استصلاح الأراضي البور والأراضي الزراعية الجيدة. تحسين التربة واستخدام المخصبات. توفير مياه الري اللازمة. استخدام المحاصيل النقدية. استخدام الأدوات الزراعية الحديثة. إقامة الأسواق والاهتمام بتسويق المنتجات الزراعية. الاهتمام بتصنيع المنتجات الزراعية ومنتجات الألبان . إقامة بنوك التسليف . العمل على توفير الإدارة الجيدة.

والخلاصة أن تطوير وتحسين أداء قطاع الزراعة يقود تنمية متوازنة ويصبح قادرا على تحقيق الآتي [2]:
أولا :الحصول على عائدات ذات شأن من النقد الأجنبي الناجم عن إحلال المنتوجات الزراعية الوطنية محل المستوردات، وعن تصدير القسم الآخر منها.
ثانيا: حماية البيئة والاستخدام الرشيد لمواردها
ثالثا: جعل الريف أكثر جاذبية لعيش أبنائه وعملهم فيه، وبالتالي الحد من هجرتهم المتدفقة إلى المدن مما يحرم الريف من نشاط أبنائه عادة، ويعمل على خنق المرافق العامة في المدن من مياه وكهرباء و مجاري وخدمات تربوية وصحية ومساكن .

---
(1) ـ سوسن عثمان عبد اللطيف : التنمية المحلية ، أسس .. مجالات ... تجارب القاهرة ، مكتبة عين شمس ٢٠٠٢ص١٥٧-١٥٨
(2) ـ يوسف صائغ : التنمية العصية من التبعية إلى الاعتماد على النفس في الوطن العربي ، بيروت مركز دراسات الوحدة العربية ١٩٩٢ ص٥٧

ب) ـ أهمية تطوير قطاع الصناعة :

يمكن القول بأنه كلما ارتفعت أهمية قطاع الصناعة اتسع نطاق التنمية [1] ولا نعني هنا إقامة الصناعة الحديثة، أو إقامة المصانع الكبرى وإنما نعني تلك الصناعات التي تعتمد أساساً على المنتجات الزراعية [2] ، وغيرها من الموارد الأولية أي قطاع الصناعة التحويلية الذي يوفر العديد من السلع والخدمات مما يلبي حاجات الناس، كصناعة الأغذية والجلود والملابس وخدمات وسائل النقل وصناعة الكتب المدرسية وغيرها [3] وقد أمنت مثل هذه الصناعات الصغيرة في الصين قسطاً كبيراً من الناتج الصناعي، واستوعبت فائض اليد العاملة الحرفية في إطار مؤسسات بدأت تظهر صغيرة ثم ازداد عددها وكبر حجمها [4]

ج)- تطوير التعليم والصحة العامة :

تبرز الأنشطة الاجتماعية مجالات عديدة تحتاج للتطوير، أهمها مجالا التعليم والصحة باعتبار توفرهما من السبل الرئيسية للحد من الفقر والجوع، وثمة شواهد قوية على أن تعليم الأفراد يرتبط ارتباطاً وثيقاً بدخلهم، وأن التعليم الجيد يسهم في نمو الاقتصاد الوطني .

ويعتبر الإنفاق على التعليم من أهم مكونات أو عناصر الأداء التوزيعي للنظام السياسي لارتباط مستوى التعليم بالمهارات الإنتاجية من ناحية، ولكون التعليم مورداً سياسياً من حيث إتاحته للمواطن أن ينفذ إلى العملية السياسية، ويدافع عن حقوقه من ناحية أخرى، ثم لدوره في مساعدة الأفراد في تحسين أحوالهم المعيشية من ناحية ثالثة [5].

---

[1] - حميد عبد الغني المخلافي : المشاركة الشعبية والتنمية المحلية في اليمن رسالة دكتوراه غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة ٢٠٠٠ ص ١١

[2] - سوسن عثمان عبد المطلب ، مرجع سابق ص ١٦٠

[3] - يوسف صائغ ، التنمية العصية ، مرجع سابق ص ٥٧

[4] - محمد دياب ، الصين : استراتيجية التنمية والتحول إلى دولة عظمى ، شؤون الأوسط فبراير ٢٠٠٢ ص ٢٣

[5] - كمال المنوفي : أصول النظم السياسية المقارنة ، الكويت ، شركة الربيعان للنشر والتوزيع ١٩٨٧ ص ٣٠٤

ولعل أهم مجالات التعليم الذي لابد أن تشمله عملية التنمية المحلية في الدول النامية هي [1]:

- محو أمية الكبار في فترة زمنية محددة.
- التعليم الوظيفي لتطوير الزراعة وتحسين ظروف الحياة.
- التعليم الاجتماعي للمرأة للقيام بالأعمال المنزلية، ورعاية الأسرة، والتدريب على بعض الحرف النسائية لزيادة دخلها.
- الربط بين الخطة التعليمية للصغار وبين تعليم الكبار على مستوى القرية.
- مقاومة المعوقات الاجتماعية أمام تعليم المرأة وإتاحة الفرص لها للمشاركة في الحياة الثقافية والاجتماعية والسياسية بالقرية.

أما في مجال الرعاية الصحية فقد سبق أن أعلن المؤتمر الدولي للرعاية الصحية في عام ١٩٧٨ " أنه ينبغي أن يكون بلوغ جميع شعوب العالم بحلول عام ٢٠٠٠ مستوى من الصحة يمكنها من أن تحيا حياة منتجة اجتماعياً واقتصادياً، كهدفً اجتماعي رئيسي للحكومات والمنظمات الدولية والمجتمع العالمي كله في المستقبل ، فالرعاية الصحية الأولية هي المدخل إلى تحقيق هذا الهدف باعتباره جزءاً من التنمية [2].

ولكن حتى نهاية التسعينيات ما زال معظم سكان الدول النامية لا يحصلون على الرعاية الصحية الأولية ذات المكونات الثمانية الآتية [3].

- تثقيف المجتمع بشأن المشكلات الصحية السائدة وطرق الوقاية منها والسيطرة عليها.
- تعزيز الإمدادات الكافية من الغذاء والتغذية الصحية.
- توفير مياه نقية كافية وخدمات الصحة الأساسية.
- رعاية الأم والطفل بما في ذلك تنظيم الأسرة .
- الوقاية من الأمراض المستوطنة محلياً ومكافحتها.
- التحصين ضد الأمراض المعدية الرئيسية .
- العلاج الملائم للأمراض والإصابات الشائعة.
- توفير العقاقير الأساسية.

ولابد هنا من الإيضاح أن عملية التنمية لا تستهدف تلبية الحاجات الأساسية لفئة من الناس دون الأخرى، كأن تكون موجهة إلى الفقراء، دون الموسرين أو

(1) - سوسن عثمان عبد اللطيف : التنمية المحلية أسس .. مجالات .. تجارب القاهرة مكتبة عين شمس ٢٠٠٢ ص ١٩٣

(2) - محمد غرامة الراعي وآخرون، السكان وشعار الصحة للجميع عام ٢٠٠٠ في المؤتمر الوطني الأول للسياسات السكانية، صنعاء الجهاز المركزي للتخطيط ١٩٩١ ص ٤٦٤

(3) - المرجع السابق ص ٤٧١

العكس ، وإنما ينبغي لها أن تستهدف المجتمع بأكمله، وكذلك ينبغي لها ألا يقتصر نشاطها على الزراعة والصناعة والتعليم والصحة وإنما تمتد إلى القطاعات المختلفة والسلع والخدمات التي يحتاج إليها الناس كالطرق والمياه والكهرباء و المرافق الحكومية وغيرها، والتي تتفاوت أهميتها من مجتمع إلى آخر، وأن تقاربت هذه الأهمية في معظم الدول النامية [1].

ثانياً : المشاركة الشعبية : -

يناقش هذا المبحث المشاركة الشعبية وأهميتها للتنمية المحلية وبيان المشاركين فيها وأهم دوافعهم، وبماذا يشاركون، أي هل يشاركون بالأنشطة الإنمائية دون الأنشطة السياسية؟ أم العكس؟ أم يمارسون الأنشطة كلها؟ فضلاً عن كيف يشاركون وما هي الآليات التي تدور فيها تلك الأنشطة.

١) مفهوم المشاركة الشعبية وأهميتها:

يرى الكثيرون أن المشاركة الشعبية هي أفعال المواطنين في مجتمعاتهم المحلية في مختلف جوانب الحياة ، ويربطها آخرون ببناء المشروعات في تلك المجتمعات فقط، فيقصد بعضهم أن " عملية التنمية الاجتماعية يتم خلالها قيام الإنسان بدوره في الحياة في جوانبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية كافة " كاختيار حكام المجتمع وقادته، وعضوية هيئات التطوع ، والاشتراك في لجان المجتمع المختلفة والإسهام فيها بالفكر والعمل لتحقيق ما تصبو إليه، والمشاركة في الأنظمة المحلية والشعبية وغيرها [2]، ويتضح من هذا التعريف أهمية الجانب المؤسسي الذي يستوعب أفعال الإنسان ، فالمؤسسات الانتخابية والهيئات واللجان هي الأطر الضرورية لعملية المشاركة الشعبية التي تشمل جوانب الحياة المختلفة خاصة في المجتمعات المحلية.

كما يقصد بالمشاركة عند بعضهم الآخر " العملية التي من خلالها يلعب الفرد دوراً في الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعه، وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في وضع الأهداف العامة لذلك المجتمع، وكذا أفضل الوسائل لتحقيق وإنجاز هذه الأهداف [3] ولا يختلف هذا التعريف عن سابقه من حيث الشمولية

---

(1) - يوسف صائغ ، التنمية العصية من التبعية إلى الاعتماد على النفس في الوطن العربي ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية ١٩٩٢ ص ٤٧.

(2) - وفاء أحمد عبد الله ، المشاركة الشعبية والتنمية في المجتمعات المحلية : دراسة تقويمية لبعض جوانب التنمية في مجتمع شمال سيناء الجوانب النظرية للمشاركة الشعبية وعرض نتائج وتوصيات تجربة شمال سيناء، القاهرة، معهد التخطيط القومي ، مذكرة خارجية رقم ١٩٦٢ يوليو ١٩٩٣ ص ٧

(3) - عبد الهادي الجوهري ، دراسات في علم الاجتماع السياسي ، القاهرة مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة ، ١٩٨٥ ص ٧١

والمؤسساتية المعبر عنها بأفضل الوسائل، وإنما يضيف ضرورة وجود الفرصة للفرد في المشاركة، فالمؤسسات وحدها لا تكفي إذا لم توجد القدرة والوعي والطوعية بالمشاركة وإلا أضحت المؤسسات مجرد أوعية فارغة تملؤها السلطة للسيطرة على المجتمعات المحلية بدلاً من المشاركة من أجل التنمية.

ويعرف خبراء الأمم المتحدة المشاركة الشعبية بأنها " التفاعل النشط والواضح من جانب الجماهير على مختلف مستوياتها في عملية صنع القرارات الخاصة بتحديد الأهداف وتعبئة الموارد لتحقيقها، والتنفيذ الطوعي للبرامج والمشروعات التي يتم إقرارها مع التمتع بفوائد التنمية وجني ثمارها[1].

ويضيف هذا التعريف قضيتين أساسيتين هما الطوعية، والاستفادة من التنمية ، أي إن المواطن من حقه الاستفادة من المشروعات الإنمائية مثلما أن من حقه المشاركة بتمويلها والتخطيط لها وخلافه، وهو بذلك ربط للمشروعات بالمواطنين، كونهم القادرين على المحافظة على منافعهم باستمرار عطائها، وهي قضية تغفلها معظم التعريفات .

ويعرفها بعضهم بأنها " إسهام الأهالي تطوعاً في أعمال التنمية سواء بالرأي والفعل أو بالتمويل أو غير ذلك [2]، أي ربطها مباشرة بالفعل التنموي المتمثل بتحديد الاحتياجات ، وحل المشكلات، أو تمويل المشروعات، أو المساعدة على تنفيذها بالعمل ،

ونخلص إلى أن المشاركة الشعبية تتصف بالآتي :

- شاملة لمختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وأنها وسيلة اختيار القادة والحكام عبر الانتخابات مثلما هي وسيلة للتخطيط وتمويل المشروعات والاستفادة منها أيضاً، كما هي تقلد المناصب وعضوية الأحزاب وغير ذلك.
- طوعية يقوم بها الأفراد دون توجيه أو تعبئة، ومن كل الفئات .
- لها مؤسسات وأطر تستوعب أدوار المواطنين ، وتشكيلها جزء من هذا الدور فالمؤسسات يجب أن يوجدها المواطنون وإلا كانت عبارة عن أجسام غريبة في المجتمع .
- يسمح بها حقيقة للناس المقتدرين على القيام بأداء هذا الدور.
- تربوية يتعلم الناس من خلالها القيام بدورهم في الحياة ويستفيدون من ثمارها وفوائدها الناجمة عن المشاركة .

---

(1) - حسن عبد المطلب العلواني ، صنع القرار في الريف المصري، دراسة نظرية وميدانية، أطروحة دكتوراه ، القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ١٩٩٥ ص ١٩٠

(2) - وفاء أحمد عبد الله ، المشاركة الشعبية والتنمية في المجتمعات المحلية، معهد التخطيط القومي ، القاهرة ١٩٩٣ ص ٧

لهذا فإن المشاركة الشعبية فعل أو دور طوعي في إطار المؤسسات يفعّل عملية التنمية المحلية الشاملة ويمكن من الاستفادة من الجهود التنموية واستثمار عائدها.

ويمكن أن نميز المشاركة السياسية من المشاركة الطوعية بحسبان أن المشاركة السياسية " نشاط إرادي يزاوله أعضاء المجتمع بهدف اختيار حكامهم وممثليهم والمساهمة في صنع السياسات والقرارات بشكل مباشر أو غير مباشر[1] " أي أنها قضية متعلقة بالسلطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ويصعب القبول بها في معظم البلدان النامية، وبين الجانب الإنماني باعتبار أنها مشكلة فنية[2] يمكن القبول بها خاصة إذا كانت وفقاً للسياسات والبرامج الحكومية لمواجهة مطالب وضغوط ذوي الدخول المنخفضة وتحسين مستواهم الاجتماعي [3]، ومهما يكن من أمر هذا الفريق فإنا نجد أن المشاركة في مجال محدود للتغيير الاجتماعي لها انعكاسات سياسية إن آجلاً أو عاجلاً [4]، إذ إن الأنشطة المصممة أساساً لأن تكون غير سياسية لا يمكنها في واقع الأمر أن تظل في معزل عن السياسية لفترات طويلة. وعلى الرغم من ذلك نجد أن المشاركة في الجانب الإنماني، واستجابة الأهالي لقرارات الحكومة، وتمويل مشروعاتها التي تخطط مركزياً، تقود إلى اغتراب الأهالي وبالتالي عدم نجاح المشروعات، أو عدم استمراريتها والمحافظة عليها إذا وفرتها الدولة أي عدم تصاعدها، بينما تعمل المشاركة السياسية على إزالة هذا الشعور لدى الأهالي، وتخلق بدلاً عنه الشعور بالمسؤولية والقدرة على تحملها تجاه أنفسهم وأهاليهم ليس في المجتمع المحلي فحسب وإنما في المجتمع الأكبر .

٢) مستويات المشاركة الشعبية:

قد تكون المشاركة الشعبية مجرد تأييد لسياسات الحكومة التي تحتكر عملية التنمية المحلية ، وقد تكون مساندة لتلك السياسات أي تكملها وتحسنها، وقد تكون موازية ومنافسة لها، وبالرغم من هذا التفاوت في دور وحجم المشاركة الشعبية فإن الكثيرين يرون أن لها أهمية في عملية التنمية المحلية تتمثل في أمور أهمها[5]:

---

[1] - محمد محمود ربيع وإسماعيل صبري مقلد ، موسوعة العلوم السياسية ، الكويت ، جامعة الكويت ١٩٩٤ ص ٤٩٤

[2] - أحمد عبد الله ، هيكل المشاركة في مصر : في التحولات الديمقراطية في الوطن العربي ، تحرير نيفيين مسعد ، القاهرة ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، مركز البحوث والدراسات السياسية ١٩٩٣ ص ٢٩٤

[3] - حميد عبد الغني المخلافي ، المشاركة الشعبية والتنمية في اليمن ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات القاهرة ٢٠٠٠م ص ١٧

[4] - وفاء أحمد عبد الله ، المشاركة الشعبية والتنمية في المجتمعات المحلية معهد التخطيط القومي ١٩٩٣ ص ١٨

[5] - محمد محمود الصقور ، التخطيط الإقليمي والتنمية في الريف ، عمان ، شير وعكشة للطباعة والنشر والتوزيع ١٩٨٦ ص ٨٣

- تعين على المعرفة الدقيقة للأوضاع والحاجات المحلية، وتساعد على تحديد الأولويات، بحسبان أن تقرير الأمور من السلطة المركزية لا يأخذ بعين الاعتبار اهتمامات وحاجات المجتمعات الإقليمية والمحلية.
- تميل المجتمعات إلى قبول القرارات التي تشارك فيها، وتعمل على مساندتها وتنفيذها والدفاع عنها، والحد من التأثير المعوق للتقاليد والاتجاهات السلبية.
- تعتبر المشاركة الشعبية من أفضل الوسائل لتدعيم وتنمية الاعتماد على النفس والشخصية الديمقراطية، وتجعل الأفراد أكثر وعياً لحجم مشاكل مجتمعهم ولإمكانياتهم المتاحة لحلها.
- تحقيق المشاركة الشعبية فوائد اقتصادية تتمثل في الحرص على المال العام، وفي زيادة المساهمة المالية، وفي العمل في بعض المشروعات.
- تقلص من التفاوت الاجتماعي والفروق التنموية وثنائيتها.

وهناك من يضيف بأن أهمية المشاركة الشعبية في مجالات التنمية المحلية تتمثل في [1]:

- خلق قيادات محلية في مختلف نواحي الحياة.
- تحقيق الأهداف الذاتية لعملية التنمية المحلية.
- توثيق الصلة بين الأهالي والمشروعات التنموية.
- توسيع نطاق الخدمات في المجتمع.
- تنمية الشعور بالمسؤولية.
- توثيق العلاقات الإنسانية .
- حفظ التوازن في حركة تطور المجتمع بطريقة تلقائية.
- تحويل الطاقات الخاملة إلى طاقات فاعلة.

٣) أنواع المشاركين ودوافعهم:

تحدد القوانين المنظمة في الدول من يشارك على أساس النوع أو السن أو غيرهما من الخصائص، بينما سيتم هنا التطرق إلى الفاعلين في عملية المشاركة على أساس الاستقلال والقدرة والطوعية وهي الشروط الضرورية في بحثه لإبراز مشاركة شعبية فاعلة ، فهناك من يحدد أربعة أنواع من المشاركين في التنمية المحلية هم :

- الأهالي المحليون، القادة المحليون، المسئولون الحكوميون، الخبراء الأجانب.

---

[1] - وفاء أحمد عبد الله ، المشاركة الشعبية والتنمية في المجتمعات المحلية، معهد التخطيط القومي ، القاهرة ١٩٩٣ ص ١٩

ويحددها آخر بثلاثة أنواع تتمثل في :

- الفاعلون: وهم الذين يؤدون أدوارا هامة.
- المستقبلون: وهم الذين يؤثر فيهم الفعل بشكل مباشر.
- الأهالي: من المتأثرين بالفعل بشكل غير مباشر ، مع ضرورة أخذهم في الحسبان من قبل الفاعلين.

ويأتي ذلك من منظور إدارة العملية التنموية إذ حدد المشاركين في هذا المجال بـ [1] :

- القادة المحليين : الذين يمكن أن يختلف فهمهم لعملية التنمية المحلية ومداها الزمني المخصص.
- المهنيين المقيمين : الذين يقومون بتطوير وتنمية مجالات بعينها تهم المجتمع مثل التعليم والرفاهية الاجتماعية أو الزراعة.
- المهنيين المنظمين : القادمين من الخارج بشكل مؤقت بهدف إنجاز برنامج معين .
- العاملين المهنيين : وهم القائمون بمهام التنمية المحلية والذين يؤدون مهاماً متعددة.

ومهما يكن من أمر اختلاف تحديد المشاركين في التنمية المحلية فإنه يمكن وصف المشاركة الشعبية بأنها مثلث متساوي الأضلاع، يتشكل من القادة المحليين، والأهالي المحليين ، وموظفي الحكومة.

والسؤال هو ما دوافع تلك الفئات للمشاركة في عملية التنمية المحلية؟

على الرغم من صعوبة تحليل الدوافع التي تحفز المواطنين على المشاركة في الشؤون المحلية نجد أن هناك تقارير لبعض الدول الأوروبية قد ربطت في معظم الحالات بين مشاركة المواطنين والمصلحة الخاصة ، وكذا المصلحة العامة للمواطنين كافة ، وعلى هذا الأساس يمكن بلورة دافعين أساسيين هما[2] :

١- المصلحة الخاصة : ويقصد بها مشاركة الأهالي في محاولة منهم للتأثير في وضع السياسة العامة لتكون ملائمة لبعض احتياجاتهم ورغباتهم التي تعود بالنفع عليهم بصفة خاصة.

---

(1) - حميد عبد الغني المخلافي ، المشاركة الشعبية والتنمية المحلية في اليمن رسالة دكتوراه غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة ٢٠٠٠ ص ١٧

(2)- عمرو وصفي عقيلي ، وصبحي محرم (إعداد) المشاركة الشعبية في الحكم المحلي ، موسوعة الحكم المحلي : الأساسيات النظرية للحكم المحلي ، القاهرة نهضة مصر ، ١٩٩٠ ص ٣٩٩ - ٤٠٠

٢- المصلحة العامة : ويقصد بها أن يكون اهتمام المشاركين بتحقيق المصلحة العامة للمواطنين عامة واتخاذ القرارات التي تعود بالنفع على المجتمع المحلي كله وبفئاته كافة.

وهناك من يحدد الدوافع الذاتية (المصلحة الخاصة) في وجود حاجات للإنسان من بينها الانتماء الاجتماعي، والمركز، والتقدير، و تحقيق الذات بينما تتمثل الدوافع الموضوعية (المصلحة العامة) في العمل من أجل المصلحة العامة وحب العمل مع الآخرين، والرغبة في كسب شعبية المواطنين والحصول على مركز في الهيئات والجمعيات والأحزاب ، وكسب وتقدير واحترام المواطنين، والحوافز المادية [1].

٤) أنشطة المشاركة الشعبية :

تتعدد أنشطة المشاركة الشعبية سياسياً وإنمائياً وتتدرج محلياً ومركزياً، ومن السهولة تصنيفها على المستوى النظري، إلا أننا نجد أنها تتكامل مع بعضاً، وتتداخل في الحقيقة في عملية واحدة، هدفها رفع مستوى الإنسان مادياً ومعنوياً، مما يفرض علينا تصنيفها في جوانبها السياسية والإنمائية ومستوياتها المحلية والمركزية كلما دعت الحاجة ، بغرض الخروج بتصور لأنشطة المشاركة الشعبية في عملية التنمية المحلية ومراحلها المختلفة ، وبما يخدم الدراسة في جانبها الميداني، ووفقاً للظروف القائمة في بلد الدراسة.

فهناك من يقسم نشاطات المشاركة في جانبها السياسي إلى مجموعتين [2] :

١- أنشطة تقليدية أو عادية : أبرزها التصويت، ومتابعة الأمور السياسية، والدخول مع الآخرين في مناقشات سياسية، وحضور الندوات والمؤتمرات والاجتماعات العامة، والمشاركة في الحملات الانتخابية بالمال أو الدعاية والانضمام إلى جماعات المصلحة ، والانخراط في عضوية الأحزاب، والاتصال بالمسؤولين والترشيح للمناصب العامة، وتقلد المناصب السياسية.

٢- أنشطة غير تقليدية : بعضها قانوني مثل الشكوى والتظاهر وبعضها غير قانوني كنهب أو تخريب الممتلكات، والاغتيال، والحرب الأهلية، والثورة ، ويلجأ المواطنون إلى هذه الأعمال للتعبير عن مطالبهم أو الاحتجاج على سياسة الحكومة حينما تنعدم المسالك الشرعية ، أو يبدو اللجوء إليها غير ذي جدوى .

---

(1) - عبد الهادي الجوهري : دراسة في علم الاجتماع السياسي ، القاهرة ، مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة ١٩٨٥ ص ٥٧-٥٨

(2) - كمال المنوفي ، أصول النظم السياسية المقارنة – الكويت ، شركة الربيعان للنشر والتوزيع ٢٠٠٢ ص ٣٤٠-٣٤١

بينما يحددها آخرون في ثلاث مجموعات هي :

أ. توضيح المصالح : كأن يتقدم المواطن بمطالب شخصية يطلق عليها اتصالات بسيطة، ويشارك المواطنون في السياسة بهذه الطريقة في جميع الأنظمة السياسية حتى أكثرها استبداداً، وقد تتضمن مشاركة رسمية من خلال الجمعيات والنقابات أو مشاركة غير رسمية مثل التوقيع على التماس مقدم إلى مجلس المدينة ، وقد يكون تجمعاً عفوياً لسكان أحد الأحياء بالاعتراض على الفقر أو قمع الشرطة وخلافه، وهي نشاطات محدودة في الأنظمة السلطوية وتخضع لقيود أشد مما هي عليه في الأنظمة الديمقراطية.

ب. تجميع المصالح : وتتمثل أهمها في الدعم لقائد سياسي أو جماعة سياسية (من خلال التصويت والحملات الانتخابية المتنافسة حزبياً)

ج. صنع السياسة : التصويت في الاستفتاء لأن السياسات الوطنية لا يمكن تقريرها بشكل مثمر عن طريق المشاركة الجماهيرية، والعضوية في المجالس المحلية وحضور اجتماعاتها، بحسبان مشاركة المواطن على المستوى المحلي أكثر جدوى ، لأن المواطنين يعرفون أفضل عن المواضيع والأحداث .

وهناك من وضع قائمة لأنشطة مظاهر المشاركة في الولايات المتحدة الأمريكية مكونة من اثني عشر فعلاً هي[1] :

أ . التصويت بانتظام في انتخابات الرئاسة .

ب . التصويت دائماً في الانتخابات المحلية .

ج . العضوية النشطة في منظمة واحدة على الأقل، تعمل في مجال مشاكل المجتمع .

د . التعاون مع آخرين بهدف حل بعض مشاكل المجتمع.

ه . محاولة إقناع الآخرين للتصويت .

و . المشاركة بنشاط في الحملات الانتخابية لحزب أو مرشحين .

ز . مقابلة أحد موظفي الحكومة المحلية لطرح مشكلة أو قضية.

ح . المشاركة في اجتماع سياسي واحد على الأقل ، أو في تجمع سياسي في السنوات الثلاث السابقة.

---

[1] - حميد عبد الغني المخلافي : المشاركة الشعبية والتنمية المحلية في اليمن رسالة دكتوراه غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية _ القاهرة ٢٠٠٠ ص ٢٠

ط . مقابلة أحد موظفي الحكومة القومية أو أحد موظفي الدولة لعرض مشكلته أو قضية ما .

ي . محاولة تشكيل جماعة أو منظمة لحل بعض المشكلات المحلية للمجتمع.

ك . التبرع بالمال لحزب ما أو لمرشح ما خلال فترة الحملة الانتخابية.

ل . العضوية الحالية في ناد أو منظمة سياسية.

ويلاحظ أن الأنشطة والأفعال لا تقتصر على المستوى القومي (المركزي) وإنما تشمل المستوى المحلي وقضاياه ومشكلاته التي قد تتصف بالجانب الإنمائي. بمعنى آخر ، لا تقتصر المشاركة السياسية على أنشطة بعينها والعكس أيضاً بالنسبة للمشاركة الإنمائية فهناك أنشطة مشتركة ومتبادلة.

وهناك من يحدد عشر درجات للمشاركة السياسية من حيث الأهمية ، إذ يتصدرها تقلد منصب سياسي أو إداري، ثم السعي نحو ذلك المنصب، والعضوية النشطة في تنظيم أو حزب سياسي ، والعضوية العادية في التنظيم السياسي، والعضوية النشطة في التنظيم شبه السياسي ، والمشاركة في الاجتماعات السياسية، والمناقشة السياسية غير الرسمية، الاهتمام بالسياسة، وأخيراً يأتي التصويت [١] على الرغم من أنه أكثر أنماط المشاركة السياسية شيوعاً.

أما الأنشطة على المستوى المحلي فيوجزها " غانم في خمس صيغ هي [٢]:

- مناقشة الموضوعات المحلية .
- التصويت في الانتخابات المحلية .
- التعاون مع آخرين لحل مشكلة محلية.
- محاولة تولي منصب محلي بالانتخاب .
- صوغ مطالب محلية.

(1) - عبد الهادي الجوهري ، دراسات في علم الاجتماع السياسي ، القاهرة ، مكتبة نهضة الشرق ، جامعة القاهرة ١٩٨٥ ص ٥٦

(2) - السيد عبد المطلب غانم ، المشاركة السياسية على المستوى المحلي ، في حقيقة التعددية السياسية في مصر : دراسات في التحول الرأسمالي والمشاركة السياسية ، القاهرة، مركز البحوث العربية ١٩٩٦ ص ٤٤٧

أما المشاركة الاجتماعية والمتعلقة بالأنشطة الإنمائية في المجتمعات المحلية فيحدد " غانم " درجات الأنشطة من حيث الأهمية والحجم في عدد من النقاط المرتبة ترتيباً تنازلياً على النحو التالي :

١ ـ العضوية في المنظمات والجماعات ، وتمثل أدنى المراتب .

٢ ـ حضور الاجتماعات، ويعد خطوة أكثر تقدماً في ميدان المشاركة، ويقسم المشاركين في هذا المعيار إلى ثلاث فئات هي : ذوي الحضور المنتظم ، ذوي الحضور غير المنتظم ، غير الحاضرين.

٣ ـ الدعم المالي : سواء كان على شكل رسوم عضوية أو اختيارية على شكل تبرعات وهبات .

٤ ـ عضوية اللجان والأعمال المكتبية: وتمثل درجة أعلى حيث لا يصل إلى هذه المكانة إلا من يتوقع منهم دور مميز ومهمّ، والذين أصبح لهم سجل معروف في ميدان العمل الاجتماعي، وتتدرج أهمية الأعمال الإدارية في المشاركة المحدودة في عضوية اللجان إلى المواقع الإدارية العليا في إدارة النشاط .

٥ ـ الوقت المخصص للنشاط : عدد الساعات التي يقضيها الفرد في العمل الاجتماعي على الرغم من أنها لا تعد مقياساً دقيقاً لأداء هذا الفرد ومدى فعالية مشاركته على ما لها من دلالة.

ومن أشهر المقاييس لدرجة المشاركة الشعبية مقياس (شابن) الذي أعطى لكل عنصر من عناصر المشاركة وزناً معيناً كما يلي [١]. :

درجة للعضوية

درجتان للحضور

ثلاث درجات للدعم المالي

أربع درجات لعضوية اللجان

خمس درجات للعمل الإداري .

أي تقاس مشاركة الفرد بجمع هذه العناصر، ويلاحظ أنها تركز على الجانب المؤسسي في قياس مشاركة الأفراد.

ويرى غانم أن هذه الجوانب لا تشمل جميع الأبعاد الهامة للمشاركة إلا أنها المقياس الوحيد للمشاركة الشعبية، ويضيف أن هناك جانبين هامين في

---

[١] السيد عبد المطلب غانم ، المشاركة السياسية على المستوى المحلي في حقيقة التعددية السياسية في مصر ، دارسة في التحول الراسي مالي والمشاركة السياسية ، القاهرة مركز البحوث العربية ، ١٩٩٩م ص ٤٤٨ .

المشاركة ويشملان ما يؤديه الأعضاء بين الاجتماعات من واجبات كطباعة تفاصيل الاجتماعات وإستراتيجية التخطيط ، والدور الذي يؤدونه خلال الاجتماعات[1] .

ويمكن أن نخلص إلى تحديد مجموعة من الأنشطة التي تعبر عن المشاركة الشعبية، وبما يتلاءم مع الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية القائمة محل الدراسة على النحو التالي :

١- المشاركة في صنع السياسة من خلال التصويت في الاستفتاءات والانتخابات البرلمانية والرئاسية والمحلية.

٢- الاهتمام السياسي من خلال معرفة أسماء الشخصيات الحكومية المركزية والمحلية الشعبية والرسمية، وأيضاً معرفة بعض القضايا المحلية والوطنية وتواريخ حدوثها.

٣- الانخراط في العملية السياسية من خلال حضور الاجتماعات العامة و الترشيح للمناصب المحلية، وتقديم المساهمة المالية لمرشح ما، وإقناع الآخرين بمرشح .

٤- توضيح المصالح: كالاتصال بالمسئولين الحكوميين والشبيبين .

٥- الوعي بالمشكلات المحلية، وتحديد الاحتياجات للمجتمع المحلي ومناقشة المواضيع المحلية، والمساهمة المالية للمشروعات، والعمل بها، وأخيراً متابعة ما أنجز فيها.

٥) كيفية المشاركة الشعبية في عملية التنمية المحلية:

تعد مراحل التنمية المحلية أحد الأبعاد الهامة للمشاركة الشعبية والتي يحددها بعض الدارسين في أربع مراحل المرحلة الأولى التمهيدية والمناقشة والحوار والمرحلة الثانية التخطيط والمرحلة الثالثة التنفيذ والمرحلة الرابعة التقويم .

١/ مرحلة التمهيد والمناقشة والحوار :

وتشمل المناقشة والحوار مع الأهالي وأكتساب ثقتهم والتعرف على المجتمع وتشكل جهاز التنمية في المجتمع المحلي ويلاحظ التركيز على المرحلة السابقة للتخطيط وهي مرحلة المناقشة والحوار لتشكيل الأجهزة بينما هناك من يركز على المرحلة اللاحقة لإتمام

[1] - السيد عبد المطلب غانم ، المشاركة السياسية على المستوى المحلي في حقيقة التعددية السياسية في مصر ، دارسة في التحول الراسي مالي والمشاركة السياسية ، القاهرة مركز البحوث العربية ، ١٩٩٩م ص ٤٤٨

المشروعات حيث حدد مراحل التنمية المحلية بثلاث مراحل هي مرحلة التنظيم والإنجاز والاستمرارية من عدمها [1].

وعلى هذا النحو يمكن القول إن عملية التنمية المحلية تبدأ من مناقشة الأهالي لقضاياهم وتحديدها وتستمر إلى ما لا نهاية، لكنها تمر بمراحل عرفت تقليدياً بالتخطيط والتنفيذ والتقويم، مع الإشارة إلى أن التخطيط يشمل المناقشة والتعرف على المجتمع، بينما التقويم هو أساس الاستمرارية، والهدف هنا ليس مناقشة مراحل التنمية المحلية فحسب وإنما التعرف على كيفية المشاركة فيها.

٢/ مرحلة التخطيط :

وتمثل هذه مرحلة المناقشات وجمع المعلومات، وبلورة الاحتياجات، ووضع البدائل، وتحديد فكرة المشروع التي تعد نقطة البداية، والأهالي هم وحدهم القادرون على تحديد احتياجاتهم وترتيبها، بما يتناسب مع ظروفهم وعاداتهم وتقاليدهم، وحتى لا تقف هذه العادات عائقاً أمام نجاح المشروعات واستمرارها من خلال ما يسمى بالمقاومة الاجتماعية [2]، أي ضرورة مراعاة البيئة الاجتماعية والثقافية للمجتمع المحلي، فمثلاً قد تنظر الدولة باعتبارها الممول لهذه المشروعات إلى ما هو أجدى للأهالي لكنها ليست على دراية باحتياجاتهم الحقيقية وعاداتهم [3].

وهناك من يرى أن هذه المرحلة تتسم بصغر حجم المشاركين مقارنة بباقي المراحل، لأنها تقتصر عادة على قادة المجتمع المحلي، والأفراد المهتمين بموضوع معين مما يمكنهم من المشاركة فيه، كون هذه المرحلة تتطلب الاستعانة بالأفراد الذين تتوفر لهم المعرفة بالمجتمع والقدرة على تحديد المشاركين الآخرين الذين يجب أن يشاركوا في هذه المرحلة ممن لهم أفكار معينة ولديهم القدرة على تنفيذها، أي سيطرة الصفوة وليس مشاركة جميع الأهالي مما قد يفقد عملية المشاركة جزءاً من فاعليتها.

وتمارس هذه المرحلة من خلال آليات مباشرة كاللقاءات الاستطلاعية بين العاملين بإدارة التنمية المحلية، وممثلي الجمعيات والهيئات القائمة بهدف

---

(1) سوسن عثمان عبد اللطيف ، التنمية المحلية أسس .. مجالات .. تجارب ، القاهرة مكتب عين شمس ٢٠٠٢م ص ٨٧

(2) - محسن جمعة محمد ، المرتكزات ومحصلات التجربة العمانية للتنمية لمجتمعات المحلية، في برامج تنمية المجتمع المحلي ودور المعلومات في متابعتها وتقييمها، تونس ، مركز التوثيق القومي ١٩٨٣ ص ١٣٨

(3) - عبد العزيز الشربيني ، قصور الرؤية في التنمية الريفية، الأهرام ٨ مارس ١٩٩٨

خلق المناخ الملائم للتعاون والاجتماعات الموسعة والمحدودة، أو آليات غير مباشرة مثل الإذاعة والتلفزيون، والهيئات الثقافية الاجتماعية[1].

٣/ مرحلة التنفيذ:

تعد مشاركة الأهالي في هذه المرحلة القاعدة الأساسية لنجاح عملية التنمية المحلية، فموافقة الأهالي على المشروعات يشكل حافزاً لبنائها، واستعمالها، كما أن عمليات المشاركة تزيد من المعرفة بما سيقدمه البرنامج وتقوي من الالتزام بالتنفيذ من قبل المستفيدين [٢]، وبحسبان أن هذه المرحلة يتم فيها تحويل المصادر إلى نتائج على شكل خدمات، تأخذ المشاركة فيها أشكالاً مختلفة أهمها [٣]:

- العون الذاتي الذي يتجه إليه المواطنون عندما يدركون أنهم أمام مشكلة تمس صميم مصالحهم.
- نشاط الهيئات التطوعية.
- يقترح آخرون طرقاً للمشاركة في عملية التنفيذ تتمثل في :
- اللجان الاستشارية على مستوى المشروع والتي تضم القادة المحليين بما في ذلك الرؤساء المنتخبين للاتحادات.
- تنظيم ورش عمل تشمل كل الأهالي في كل قطاع – كالزراعيين ، والموظفين – وترتكز أحياناً على حل الصراعات الناشئة في مرحلة التنفيذ .

ويرى الآخرون أن مرحلة التنفيذ تمثل أعلى نقطة في التوسع في عملية المشاركة الشعبية لأنها تشمل فئات مختلفة من الأهالي سواء الذين يؤدون أدواراً معينة، والاستعانة بالأفراد لزيادة معدل المشاركة باعتبارها أحد الأهداف المرغوبة بغض النظر عن كيفية مشاركتهم [٤]

٤/ مرحلة التقييم و التقويم :

يقصد بالتقويم إصدار الحكم على الأشياء وتطويرها بناء على هذه الأحكام وبالتالي تعد مرحلة التقويم أساساً لتحسين عملية التنمية المحلية،

---

[1] - يحفظ ولد محمد يوسف ، الإدارة المحلية في موريتانيا بين الكفاءة والنيابة : دراسة ميدانية ، رسالة ماجستير القاهرة ، معهد البحوث والدراسات العربية ، قسم العلوم السياسية ١٩٩٦ ص ١٤٦

[2] - صمويل بول، الإدارة الإستراتيجية لبرامج التنمية، ترجمة محمود برهم، عمان ، المنظمه العربية للعلوم الإدارية ١٩٨٥ ص١٢٧

[3] - يحفظ ولد محمد يوسف : مرجع سابق ص ١٤٦

[4]- مجموعة أعضاء هيئة التدريس ، التقويم التربوي ، القاهرة ، جامعة عين شمس ، كلية التربية ، قسم علم النفس التربوي ١٩٩٥ ص ١٠

واستمراريتها وهو يشكل حافزا للأهالي – عند مشاركتهم – لتقدير صعوبات العمل ودفعهم لمزيد من التجارب والمشاركة في العملية التنموية [1]

ويشارك الأهالي في مرحلة التقويم بصورة مباشرة من خلال التعرف على آرائهم في برامج التنمية المحلية من حيث [2].

- توفرها بحسب حاجاتهم لها.
- مناسبة شروط استحقاقها.
- ومرونة وسهولة إجراءات الحصول عليها لمن يستحقها.
- تحقيق الأهداف التي خططت من أجلها.
- تغطيتها لأكبر عدد من الأهالي بقياس العائد الاجتماعي والاقتصادي.

كما يشارك الأهالي في هذه العملية بطرق غير مباشرة من خلال الهيئات والمجالس المحلية المنتخبة التي تقوم بدور الرقابة والضبط، فهي تساعد على اكتشاف نقاط الضعف ، وتقلل بل وتمنع أحياناً المسئولين التنفيذيين من الوقوع في الخطأ ، إذ إن ذلك يكون صمام أمان أمام احتمالات أية انحرافات [3].

وهناك من ينظر إلى التقويم بأنه عملية فنية يقوم بها الموظفون داخل تنظيمات التنمية المحلية، أو الخبراء من خارج هذه التنظيمات المحلية، أي أن دور الأهالي إن وجد - فهو غير مباشر [4].

---

(1) - علي فؤاد أحمد ، إطار تقويم برامج ومشروعات التنمية الريفية ، قضايا وتساؤلات أساسية، في التنمية الريفية (إشراف صلاح العبد) القاهرة ، النهضة المصرية ١٩٩٣ ص ١٢٠ – ١٢١

(2) - محمد سيد فهمي ، تقويم برامج تنمية المجتمع المحلي في المجتمعات المستحدثة ، رسالة دكتوراه ، سوهاج ، جامعة أسيوط ، كلية الآداب ، ١٩٩٠ ص ٢١٥

(3) - صمويل بول ، الإدارة الاستراتيجية لبرامج التنمية ، ترجمة محمود برهوم، عمان ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية – الأردن ص ١٠٥

(4) - محمد سيد فهمي ، مرجع سابق ص ٢١٤

الفصل الثالث

تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية

مقدمـــة :

لدراســـة الإدارة المحليـــة فـــي الـــيمن يستحـــسن معرفـــة واقعهـــا وتطوراهـــا قبـــل قيـــام الثـورة اليمنيـة نظـراً لانعكـاس ذلـك علـى الواقـع الـسائد فـي العـصر الحـديث خـصوصاً و أن المـوروث التـاريخي لأنظمـة الإدارة المحليـة التـي سـادت قبـل الثـورة كـان فـي البدايـة أساسـاً لـلإدارة المحليـة المطبقـة بعـد قيـام الثـورة. سـاعد فـي ذلـك تجزئـة الـيمن إلـى دولتـين لكـل منهـا نظامهـا الـسياسي والاقتـصادي الخـاص بهـا. وهـذا جعـل هنـاك اختلافـاً فـي نظـام الإدارة المحليـة الـسائد فـي كـل شـطر وبالتـالي يواجـه نظـام الإدارة المحليـة فـي ظـل دولـة الوحـدة العديـد مـن الـسلبيات التـي يجـب العمـل علـى تلافيهـا ، ومعالجـة هـذه المـشكلة تـساعد البحـث على تحقيق أحد أهدافه.

انطلـق – هنـا – مـن تـاريخ ظهـور الدولـة فـي الـيمن، وصـولاً إلـى موضـوع البحـث الآن فقـد قامـت فـي الـيمن حـضارة عريقـة مـن قبـل المـيلاد بحـوالي ١٥٠٠ سـنة وذلـك بظهـور الدولـة المعينيـة ومـا بعـدها مـن دول أخـرى كـسبأ وقتبـان وحـضرموت وحميـر وظهـرت هـذه الـدول وحكمـت الـيمن فتـرات مختلفـة وكـان الحكـم فيهـا مركزيـاً فـي بعـض الأوقـات وغيـر مركـزي فـي بعـضها الأخـر وذلـك حـسب وجـود دول وسـط دول أو دولـة وسـط أخـرى ، وتوحـدت الـيمن عـدة مـرات خـلال حكمهـا وتقسمت عـدة مـرات فـي فتـرات مختلفـة ، وكانـت لهـا تقـسيمات إداريـة وحكـم إقليمـي مـرتبط بالـسلطة المركزيـة (الملـك) كمـا كـان لهـا أنظمـة وقـوانين مختلفـة، و للـيمن أعـراف وتقاليـد ومعتقـدات دينيـة ودول لهـا حـضارة تاريخيـة، وفيهـا نـشأت المـدن والحكومـات وبـرزت الـدول الكبـرى الموحـدة مثـل (الدولـــة المعينيـــة عـــام ١٥٠٠ ق٠م والـــسبئية عـــام ٨٥٠ ق٠م و الحميريـــة عـام ١١٥ ق٠م)، وظهـر الإسـلام وعهـد الخلفـاء الراشـدين والدولـة الأمويـة والعباسـية والـدويلات المتعاقبـة مـن بعـدها وظهـر الأئمـة والغـزو العثمـاني والاسـتعمار البريطـاني وعلـى امتـداد هـذه الفتـرات التاريخيـة ظهـرت حكومـات تحكـم بالمركزيـة و أحيانـاً بالقبليـة و أحياناً أخرى بالمركزية والقبلية معاً٠

وقـد كـان للـيمن فـي عهـد الأئمـة والغـزو العثمـاني فـي الجـزء الـشمالي مـن الـبلاد تقـسيمات إداريـة ونظـام حكـم مختلـف عـن نظـام الحكـم والتقـسيمات الإداريـة فـي عهـد البريطانيين في الجزء الجنوبي.

وبعد قيام الجمهورية العربية اليمنية ١٩٦٢م وزوال النظام الملكي حرصت الحكومة منذ قيام ثورة ١٩٦٢م على أن تولي الإدارة المحلية قدراً من اهتمامها،فمنذ البداية كان نظام اللامركزية الإدارية تعبيراً عن الرغبة في ممارسة الوظائف الإدارية بطريقة ديمقراطية، وفتح الطريق أمام المواطنين للمشاركة في تسيير دفة النشاط الإداري في البلاد وكان لابد من وجود المؤسسات الدستورية التي تعبر عن إرادة الشعب وتلبيّ احتياجاته في التطلع إلى حياة أفضل ومستقبل مجيد. وقد جسد كل ذلك عملياً بإنشاء أجهزة الإدارة المحلية فتضمنت الدساتير اليمنية الصادرة نصوصاً تتعلق بمنع الوحدات الإدارية الشخصية الاعتبارية .

وقام نظام السلطة المحلية على أساس الدمج بين تنظيمين رئيسيين : أحدهما المجالس المحلية القائمة على أساس الانتخاب ، والآخر الأجهزة التنفيذية القائمة على التعيين ، وبذلك يكون قد ألغى الازدواجية التي كانت موجودة في قوانين شطري اليمن السابقة ، حيث كان ينظم المجالس المحلية المنتخبة قانون خاص بها في شمال اليمن، هو القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م ،و القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٨ في جنوب اليمن بينما نظم المجالس التنفيذية القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨٥م و القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٧م في شمال اليمن ، مما أدى إلى التضارب في الاختصاصات فيما بينها .

وتم إبان قيام دولة الوحدة اليمنية عام١٩٩٠ إتباع أسلوب الجمع بين الانتخابات والتعيين في تشكيل المجالس المحلية وسائر أجهزة السلطة المحلية فأصبح رئيس المجلس المحلي بالتعيين ، ويرأس سائر تكوينات المجلس المحلي والأجهزة التنفيذية (الهيئة الإدارية للمجلس المحلي ، والمكتب التنفيذي) ، وذلك عكس ما كان عليه الحال في القوانين السابقة ، حيث يتم تشكيل المجالس المحلية بالانتخابات لسائر أعضائها ، بمن فيهم هيئة الرئاسة .

وقبل الخوض في تفصيلات الأحكام التي جاء بها نظام السلطة المحلية فيما يتعلق بتشكيل أجهزته المختلفة يلزم التعرض لقوانين الإدارة المحلية التي شهدها اليمن منذ قيام الثورة اليمنية ١٩٦٢م أي قبل إعادة الوحدة اليمنية وبعدها بصورة موجزة حتى يتبين مدى التطور الذي طرأ على قانون السلطة المحلية لسنة ٢٠٠٠م، وتتوضّح معالم القانون الجديد.

وتأسيساً عليه نتناول في هذا الفصل وضع السلطة المحلية في شطري اليمن الشمالي والجنوبي سابقاً (الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) .

يعـد نظـام الـسلطة المحليـة الـصادر بـالقرار الجمهـوري بقـانون رقـم (٤) لـسنة ٢٠٠٠م حـصيلة مجهـودات ومحـاولات متواصـلة وحثيثـة لفتـرة طويلـة ، استمرت قرابـة العـشر سنوات ، عانـت فيهـا الـبلاد مـن تـدهور التنظيمـات المحليـة ، حيـث ظلـت الجمهوريـة اليمنيـة – بعـد قيـام الوحـدة عـام ١٩٩٠م – تعـاني مـن فـراغ قـانوني موحـد لنظـام الإدارة المحليـة ، ومـا كـان سـائدا هـو الأنظمـة المحليـة التـشطيرية ، والتـي تعطلـت وتعثـرت ، وانتهـت إن جـاز التعبيـر ، بـسبب الأوضـاع الـسياسية ، ممـا أثـر سـلباً فـي احتياجات الوحدات المحلية من الخدمات والمرافق .

فجـاء القـانون فـي وقـت أحـوج مـا تكـون فيـه الـبلاد إلـى مثلـه ، حيـث أنهـي تلـك الازدواجيـة ، ووضـع نظامـاً موحـداً لـلإدارة المحليـة علـى مـستوى الـوطن بأكملـه ، مـستوعباً ومواكبـاً للمتغيـرات التـي شـهدتها الـساحة اليمنيـة و مـستفيداً مـن تجـارب الإدارة المحليـة التـي كانـت سـائدة فـي الـشطرين ، وبمـا يتـيح المـشاركة الفعالـة لقطاعـات الـشعب المختلفـة ، وتجـسيداً للامركزيـة الماليـة والإداريـة ، وذلـك بمـا احتـواه مـن أحكـام مختلفـة ، يعـد بعـضها جديـداً ، ويؤخـذ بـه لأول مـرة فـي تـاريخ التـشريع اليمنـي ، سـواء مـن حيـث التـشكيل ، أو الاختـصاصات للوحـدات الإداريـة ، بمـا يمكنهـا مـن تـوفير احتياجاتهـا لأوجـه التنمية المختلفة .

أولاً : الإدارة المحلية بعد الثورة اليمنية في الفترة (١٩٦٢ – 1990)

بعـد إعـلان قيـام الجمهوريـة اليمنيـة فـي ٢٢ مـايو ١٩٩٠م بـدأت نهايـة مرحلـة التـشطير لـلأرض اليمنيـة وذلـك نتيجـة توحيـد الجمهوريـة العربيـة اليمنيـة (الـشطر الـشمالي) وجمهوريـة الـيمن الديمقراطيـة (الـشطر الجنـوبي) فـي كيـان واحـد سـمي بالجمهوريـة اليمنيـة وقـد كـان لاخـتلاف الـنظم الـسياسية الحاكمـة فـي شـطري الـيمن دور فـي تـأخير إعـلان قيـام الوحـدة التـي كـان مـن المفتـرض أن تعلـن عـشية رحيـل المـستعمر البريطـاني مـن جنـوب الـيمن عـام ١٩٦٧م الـذي سـاهم أبنـاؤه فـي قيـام ثـورة الـيمن الـشمالية عـام ١٩٦٢م التي بدورها دعمت النضال المسلح من اجل تحرير جنوب الوطن.

ولعـل التوجهـات الـسياسية للأنظمـة التـي حكمـت شـطري الـيمن إبـان فتـرة التـشطير بالإضـافة إلـى الظـروف الداخليـة الـسائدة فـي شـطري الـيمن بعـد نجـاح ثـورتي الـيمن عـام ١٩٦٢م و ١٩٦٣م سـواء الحـرب الأهليـة فـي الـشمال أو التوجهـات الاشـتراكية فـي الجنـوب ، كـل ذلـك انعكـس علـى رؤيـة كـل شـطر للـسياسية الاقتـصادية والاجتماعيـة وبالتـالي فـإن تنـاول وتطـور نظـام الإدارة المحليـة فـي الجمهوريـة اليمنيـة يتطلـب

استعراض تطور الإدارة المحلية في شطري اليمن قبل الوحدة الذي في ضوئه وضع التصور الملائم لنظام الإدارة المحلية.

لم تعرف الجمهورية العربية اليمنية شيئاً يذكر عن نظام الإدارة المحلية قبل قيام ثورة السادس والعشرين من سبتمبر ١٩٦٢م، حيث لا توجد أجهزة تنظيم للإدارة المحلية بالمعنى الحديث حيث كانت الدولة قبل هذا التاريخ تتمسك بالمركزية الشديدة، وبصورتها البدائية ، وبقيام ثورة ١٩٦٢م وزوال النظام الملكي حرصت الحكومة منذ قيام ثورة ٢٦ سبتمبر ١٩٦٢م على أن تتولى الإدارة المحلية قدراً من اهتماماتها فثبتت منذ البداية نظام اللامركزية الإدارية تعبيراً عن الرغبة في ممارسة الوظائف الإدارية بطريقة ديمقراطية ، وفتح الطريق أمام المواطنين للمشاركة في تسيير دفة النشاط الإداري في البلاد [1]. وكان لابد من وجود المؤسسات الدستورية التي تعبر عن إرادة الشعب وتلبي احتياجاته في التطلع إلى حياة أفضل ومستقبل مجيد ومن ثم عملت حكومة الثورة على إيجاد الهيئات الدستورية التي تنظم من خلالها كافة نواحي الحياة الجديدة في البلاد[2]

وقد تجسد كل ذلك عملياً بإنشاء أجهزة الإدارة المحلية وإصدار القوانين والأنظمة المتعلقة بالإدارة المحلية فتضمنت الدساتير اليمنية الصادرة نصوصاً تتعلق بالتقسيم الإداري ومنح الوحدات الإدارية الشخصية الاعتبارية عندما صدر الدستور المؤقت الأول الصادر عام ١٩٦٤م الذي حرص على تأكيد رغبة الدولة في الأخذ بنظام الإدارة المحلية، حيث نصت المادة (١٣٨) من هذا الدستور على الآتي(تقسم الجمهورية العربية اليمنية إلى وحدات إدارية ويوجد لكل منها أو بعضها الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون).

* الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية سابقاً :

شكلت ملامح نظام السلطات المحلية العديد من التعديلات الدستورية يمكن حصرها فيمايلي :

١. نصت المادة (١٣٨) في الدستور الدائم الصادر في عام ١٩٦٤م (شمال اليمن) على أن تقسم الجمهورية العربية اليمنية إلى وحدات إدارية ويوجد لكل منها أو بعضها الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون). كما نصت المادة (١٣٩) منه على أن (تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتسهم

[1] - أحمد عبد الرحمن شرف الدين : مبادئ الإدارة العامة وتطبيقاتها في ج.ع.ي، جامعة صنعاء ، اليمن ، ١٩٨٦م ، الطبعة الثانية ص ١٥٩م .

(٢) د.دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، دار الفكر المعاصر، بيروت، ١٩٩٤م ، الطبعة الأولى ص ٢٢٨

في تنفيذ الخطة العامة للدولة ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية وذلك على الوجه المبين في القانون).

وفي ضوء النص الدستوري صدر القرار الجمهوري بالقانون رقم (٨) لسنة ١٩٦٤م [1] بشأن تشكيل وتحديد اختصاصات وزارة الإدارة المحلية. فكانت تلك النصوص أولى دعائم النظام اللامركزي في اليمن . والملاحظ على النص الدستوري أنه بدأ بإنشاء أجهزة الإدارة المحلية ممثلة بالوزارة ، و أخذ بالتقسيم الإداري الثلاثي (الوية – قضوات – نواحي) ، وهذا ما كان سائداً قبل الثورة ، فكانت ستة ألوية (صنعاء – تعز – الحديدة – حجة – صعدة – إب).

٢. **دستور ١٩٦٥م و دستور ١٩٦٧م لشمال اليمن :**

أكد الدستوران على الأخذ بنظام الإدارة المحلية في المواد (٣٥ ، ٣٦) من دستور ١٩٦٥م والمواد (٢٩ ، ٣٠) من دستور ١٩٦٧م وبنفس الألفاظ ، والملاحظ على هذه المواد أنها لم تنص على تمتع الوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية .

وقد صدر القرار الجمهوري بالقانون رقم (٧) لعام ١٩٦٥م والذي يُعد أول قانون ينظم الإدارة المحلية في الأقاليم ، فنص على إنشاء مجالس للوحدات المحلية في الألوية والأقضية والنواحي ، فجسد بذلك المبادئ الديمقراطية وطبق اللامركزية الإدارية حينما نقل الإدارة للأقاليم دفعة واحدة ، فتشكلت المجالس المحلية من عناصر معينة بحكم مناصبهم ، و أخرى مختارة من أبناء الوحدة المحلية ، ولم يشترط المشرع تمتع المختارين بمستوى تعليمي معين ، وهذا أمر طبيعي نتيجة الأمية السائدة كون عمر الثورة لم يكن قد ناهز ثلاث سنوات. ومنح القانون المجالس المحلية صلاحيات واسعة ، تناولت كافة المرافق ذات الطابع المحلي وعلى مستوياتها الثلاثة [2]. كما نود الإحاطة بأن هذا الدستور لم يذكر فيه السلطة المحلية ولا الحكم المحلي بل شمل الإدارة المحلية فقط وهذا الدستور والدساتير السابقة له واللاحقة وحتى صدور القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م فالقوانين التي صدرت للإدارة المحلية سواء في شمال اليمن أو جنوبه أو بعد الوحدة اليمنية لم تكن تنموية لأنها كانت قوانين محلية يوجد فيها شوائب. وما كانت إلا قوانين تنظيمية إدارية لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والانتخابات أي الديمقراطية وبهذه الخصائص تكون التنمية.

---

(1) - تشريعات الجمهورية العربية اليمنية ، المكتب القانوني لرئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ١٩٧٥م ، ص ٣٧٣

(2) - رجب محمد عبد الله العزب : رسالة غير منشورة ، ص ٣٧

٣. الدستور الدائم الصادر في عام ١٩٧٠ (شمال اليمن)

أكدت المواد (١٠٩ ، ١١٠) على ضرورة قيام الإدارة المحلية ، و إنشاء مجالس محلية للوحدات الإدارية ، إلا أنه لم ينص على تمتعها بالشخصية الاعتبارية ، وصدرت عدة قوانين في إطاره هي [1]:

أ ـ القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٥م ، و الخاص بالهيئات التعاونية ، وهي تنظيمات شعبية بدأت بجهود فردية من قبل المواطنين ، ولم تأخذ الطابع الرسمي إلا بعد صدور القانون ، ولقد تم ذكر هذا القانون ، لأن التعاونيات ساهمت بشكل فعال و ملموس بتهيئة المناخ لدى المواطنين لتطبيق الإدارة المحلية ، عن طريق المشاركة الشعبية بواسطة انتخاب أعضاء الهيئات بصورة مباشرة من ناحية ، كما أنها أول تجربة ديمقراطية على المستوى المحلي في اليمن من ناحية ثانية ، وكونها تقوم بإنشاء و إدارة بعض المرافق المحلية المختلفة من ناحية ثالثة . فهي تجربة كان لها عظيم الأثر في البلاد ، حيث أحالت القليل إلى كثير ، والحلم إلى حقيقة ، من خلال ما قدمته من خدمات و مشاريع تنموية ، فنشأت الهيئات التعاونية في النواحي والأقضية و عواصم المحافظات ، وتمتعت بالشخصية الاعتبارية ، وصارت لها صلاحيات واسعة في شتى المجالات ، و موارد مالية مركزية من قبل الدولة تمثل القسم الأكبر ، ومحلية من الضرائب والرسوم المحلية التي تجبى لصالحها . وذهب بعضهم إلى تكييف الهيئات التعاونية بأنها تجمع في طياتها بين عناصر تنظيمات مختلفة ، فتنظيمها القانوني لا ينتمي إلى تنظيم معين ، وهذا جعل لها خصوصيتها المحلية[2].

ب ـ القانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦م بشأن تنظيم شؤون المحافظات والنواحي وبموجبه تم إلغاء وزارة الإدارة المحلية وإنشاء مكتب شؤون المحافظات والنواحي . كما نود الإحاطة بأن هذا القانون لم يذكر فيه السلطة المحلية ولا الحكم المحلي بل شمل الإدارة المحلية فقط.

ج ـ القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٨١م بشأن تنظيم الإدارة المحلية وقد حل هذا القانون لفظ لواء محل لفظ محافظة وأعاد التقسيم إلى ما كان عليه ثلاثيا (لواء – قضاء – ناحية)، كما نود الإحاطة بأن هذا القانون لم يذكر فيه السلطة المحلية ولا الحكم المحلي بل شمل الإدارة المحلية فقط.

د ـ القانون رقم (٥) لسنة ١٩٨١م الذي ألغى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٢) لسنة ١٩٧٦م بإنشاء مكتب شؤون المحافظات والنواحي ، وإعادة

---

(1)- تشريعات الجمهورية العربية اليمنية ، المكتب القانوني لرئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ١٩٧٥م ، ص٣٨٤ ، لعام ١٩٧٧ ص ١٣١ ، لعام ١٩٧٨ ص ٨٢ ، ولعام ١٩٨٠ ص ١١٥ ، و لعام ١٩٨٥ ص ٩٥ ـ ١٠٢ ، ولعام ١٩٨٦ ص ٢١٢

(2) - رجب محمد عبد الله العرب رسالة غير منشورة ص ٣٨-٣٩

تنظيم وزارة الإدارة المحلية من جديد ، فوصل عدد المحافظات إلى إحدى عشرة محافظة .

ه ـــ القانون رقم (٥١) لسنة ١٩٨٢م الذي أعاد تشكيل المجالس البلدية والتي سبق إنشاؤها بمقتضى القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٧٨م ، و أهم ملامح هذا القانون أنه أخذ في التشكيل بالأسلوب المختلط (التعيين و الانتخاب) ، ولكن نسبة المنتخبين هي الأكثر، وهي المرة الأولى التي يؤخذ فيها بالانتخاب ، مما يدل على توجه الدولة لإتاحة الفرصة للمشاركة الشعبية ، وتعميق النهج الديمقراطي . وتنشأ هذه المجالس في العاصمة صنعاء وعواصم المحافظات ، أما مدن النواحي فقد أجاز المشرع ذلك بناءً على قرار من رئيس الجمهورية .

أما فيما يخص الاختصاصات المحلية فكما سبق من قوانين فقد حصرتها كل التطورات القانونية السابقة في الإشراف والرقابة على الأعمال التي تقوم بها الأجهزة الحكومة أو التعاونية ، فكانت وظائفها في الحفاظ على البيئة ، وتحسين مظاهر المدن الرئيسية والحفاظ على آثارها ، مما أدى إلى الازدواجية ، وتداخل الاختصاصات وتنازع الصلاحيات مع الهيئات التعاونية .

ويلاحظ أن اختلاف قوانين الإدارة المحلية و تعددها ، إنما يعكس الأوضاع التي مرت بها البلاد خلال تلك المرحلة من اضطرابات ، وعدم الاستقرار السياسي والدستوري والقانوني ، وهذا الاختلاف طبيعي من إفرازات تلك المرحلة [1].

ويُعد القانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٥م من أفضل قوانين الإدارة المحلية شكلاً و مضموناً، حيث اتسم بدقة الألفاظ ، وتمتع الهيئات المحلية بالاختصاصات الواسعة الإنشائية والإدارية للمرافق والخدمات العامة مقارنة ببقية القوانين التي تلته ، حيث قصرت الاختصاصات على مجرد الاقتراح وإبداء الرأي [2] .

كما يلاحظ أن تطور قوانين الإدارة المحلية هو تطور عكسي ، وذلك أن اختصاصات الهيئات المحلية الواسعة في القانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٥م كان يجب أن تكون أقرب إلى المركزية ، نظراً لعمر الثورة القصير ، وعدم تهيئة المناخ العام لممارسة اللامركزية الإدارية ، بينما الاختصاصات في القوانين التالية له كان يجب أن تكون أقرب إلى اللامركزية بسبب تطور الوعي ووسائل الإدارة ، وهكذا يبدو أن هناك

---

(1) - (الجريدة الرسمية ،ملحق) العدد الرابع الصادر بتاريخ ٣٠-٤-١٩٨٠م ص٢ ، وكذلك العدد الثاني الصادر بتاريخ ٢١-٨-١٩٨٥م ص٧؛ وكذلك وثائق الدورة الانتخابية الثانية للهيئات الإدارية بالمجالس المحلية للتطوير التعاوني، الأمانة العامة للمجالس المحلية للتطوير التعاوني ١٩٨٨م ص ،٢٧٣،٢٤٩، ٢٧٥، ٢٩٣، ٢٩٧، ٣٢٣، ٣٣٩.

(2) - رجب محمد عبد الله العرب رسالة غير منشورة ص ٣٩-٤٠

ثلاثة أنماط لتجربة الإدارة المحلية في بلادنا هي : مجالس الإدارة المحلية ، والمجالس البلدية ، وهيئات التعاون الأهلي للتطوير.[1]

وفي المحصلة التالية لذلك تم صدور قانون المجالس المحلية رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م حيث أدرك المُشرع الأخطاء التي لازمت القوانين السابقة والتضارب في الاختصاصات بين الهيئات التعاونية والمجالس البلدية ، وما نجم عنه من تنازع الصلاحيات ، وما أصاب تلك الأجهزة من اتكالية وخمول بسبب ذلك ، مما انعكس سلباً على المواطن المحلي بالإضافة إلى إدراكه لطبيعة المرحلة القادمة ، والتي تقتضي مواكبة التشريعات القانونية لها لتؤتي ثمارها.

وبناء عليه صدر القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م الخاص بالمجالس المحلية للتطوير التعاوني ، الذي ألغى كلاً من القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٥م الخاص بالهيئات التعاونية ، والقانون رقم (٥١) لسنة ١٩٨٢م الخاص بالمجالس البلدية ، فأصبح بذلك الوريث القانوني لهما بنص المادة (٧٠) منه والتي تنص على أن (تدمج هيئات التعاون الأهلية والمجالس البلدية ضمن المجالس المحلية للتطوير التعاوني ، و تؤول جميع حقوقها و أموالها إلى هذه المجالس)، فقضى على الازدواجية ، وتضارب الاختصاصات ، ووحد التنظيم.[2]

وبصدور هذا القانون خطت اليمن نحو الديمقراطية، وتطبيق اللامركزية لأول مرة، و إرساء دعائم و قواعد الإدارة المحلية الحديثة عن طريق المشاركة الشعبية، و أهم الأحكام التي جاء بها ما يلي:

أ. منح القانون المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية التي لم تمنح لها في القوانين السابقة ، حيث تعتبر الفيصل بين المركزية واللامركزية ، وذلك بنص المادة (٢) معدلة (يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية على مستوى مراكز الألوية ، وأمانة العاصمة ، ونواحي القضوات ، والنواحي مجلس منتخب وفقاً لأحكام هذا القانون يتمتع بالشخصية الاعتبارية)، وما يؤخذ عليه أنه منح الشخصية المعنوية للمجالس المحلية المنتخبة التي قد تلغى أو تؤجل أو تحل أو تدمج ولم يمنحها للوحدة الإدارية المتصفة بالدوام والثبات .

ب. الأخذ بنظام الانتخاب الحر المباشر عند تشكيل المجالس المحلية ، فقد جسد القانون اللامركزية الإدارية عن طريق المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي ، حينما تبنى مبدأ الانتخاب الكلي لأعضائها ، وهو أول قانون يقر ذلك .

ج. منح القانون المجالس المحلية الاختصاصات الواسعة من أجل إشباع حاجات المجتمعات المحلية ، واتبع الأسلوب العام أو المطلق في تحديد هذه الاختصاصات،

---

[1] - رجب محمد عبد الله العزب: رسالة غير منشورة، ص ٤٠

[2] -دائل محمد إسماعيل المخلافي ، الإدارة المحلية أسس وتطبيقات دار الفكر المعاصر بيروت ١٩٩٤م ط١ ص ٢٣٠ .

مما يتيح لها حرية الحركة ، و أهم ما فيه أن هذه الاختصاصات لم تكن كسابقاتها من القوانين مقصورة على الاقتراح وإبداء الرأي ، بل تجاوزته إلى حق هذه المجالس في إنشاء وإدارة المرافق والخدمات المحلية .

د. لتحقيق تلك الاختصاصات لا بد من توفير الموارد المالية الكافية، ولكن ما يعيب على القانون أنه لم يتضمن موارد مالية كافية للمجالس المحلية تتناسب مع ما هو منوط بها من اختصاصات، مما أثر سلباً في أعمالها، وأدى إلى تقهقر منجزات المجالس المحلية من سنة لأخرى ، بسبب تقليص الموارد و خاصة إلغاء مورد الـ٧٥% من الزكاة، وأيضاً طغيان الطابع الرسمي على الطابع الشعبي ، والخضوع للتعقيدات والروتين الممل، مما حدا ببعضهم إلى القول أنها انتهت قبل أن تبدأ.

كما صدر القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨٥م بشان الوحدات الإدارية، الذي ألغى القانون رقم (٥) لسنة ١٩٨١م.

ويلاحظ عليه أنه أخذ بالتقسيم الثلاثي (ألوية – قضوات – نواح) مع مراعاة وضع أمانة العاصمة صنعاء وفقا لقانون إنشائها ، فوصل عدد الألوية إلى أثني عشر لواء ، كما جعل أي تعديل أو إلغاء أو إنشاء للألوية وتقسيماتها الفرعية ، وتعيين أسمائها و مراكزها و حدودها ، أو فك ارتباط قضوات أو نواح كل ذلك بقانون ، وأكد أن إنشاء وحدات إدارية أو إعادة النظر فيها أو في تقسيماتها الفرعية مرتبط باحتياجات التطور الاقتصادي و الاجتماعي للدولة و المواطن ، وتوطيد الأمن و الاستقرار ، وبناء على دراسة علمية ميدانية تأخذ في الاعتبار الإمكانيات المادية والبشرية ، والتكوين الطبيعي ، ومساحة الوحدة ، و توسيط مركزها ، وحجم النمو الاقتصادي والاجتماعي والخدمي ، من أجل تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية ، والتموينية ، والخدمية ، والمالية ، والأمنية ، والقضائية ، والمصلحة العامة [1] .

كما تم إنشاء مجالس التنسيق لتكون مهمتها التنسيق بين الجهد الرسمي ممثلا بالجهات الحكومية ، والجهد المحلي ممثلا بالمجالس المحلية [2]. ويشكل القانون (٢٧) لسنة ١٩٨٥م والقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م نظام الإدارة المحلية بموجب نص المادة (٧٠) من القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨٥م وعلى ذلك فإن مجالس الوحدات تتكون من مجلسين : احدهما منتخب وتمثله المجالس المحلية للتطوير التعاوني ، وينظمه القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م . والثاني معين ويمثله المجلس التنفيذي ، وينظمه القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨٥م . وهكذا يلاحظ أن التقسيم الإداري على مدار

(1) - احمد عبد الرحمن شرف الدين ، مبادئ الإدارة العامة وتطبيقاتها ف. ع . ج . ي جامعة صنعاء اليمن ١٩٩٨م ط٢ ص ١٦٥

(2) - المادة رقم (٣ ، ٦) من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م ، الجريدة الرسمية ملحق العدد الرابع الصادر في ١٩٨٥/١/٣م

الفترة كلها شهد تطوراً ملموساً منذ قيام الثورة وحتى نهاية الثمانينات ، ففي البداية كانت البلاد مقسمة إلى ستة ألوية ، ثم أجريت تعديلات ليصل عددها إلى إثنى عشر لواء في عام ١٩٩٠م قبل قيام الوحدة اليمنية .

*** الإدارة المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً**

بعد استقلال الشطر الجنوبي من الاستعمار البريطاني في ٣٠ نوفمبر ١٩٦٧م و إعلان قيام جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ، عمدت الحكومة الوطنية إلى وضع أسس و أركان الدولة الجديدة في كافة المجالات المختلفة ، بما فيها الجانب الإداري ، وعلى وجه الخصوص الإدارة المحلية ، حيث مرت بعدة مراحل نتناولها بإيجاز على النحو التالي :

أ ـ المرسوم رقم (١٩) لسنة ١٩٦٧م بالتقسيم الإداري جنوب اليمن

يلاحظ صدوره في نفس العام الذي تم فيه الاستقلال ، وذلك لأهميته القصوى ، حيث كان الشطر الجنوبي قبل الاستقلال عبارة عن وحدات سياسية صغيرة ومبعثرة في شكل سلطنات ومشيخات و إمارات ، فجاء المرسوم ليدمجها في تنظيم إداري واحد ، حيث قسم الدولة إدارياً إلى ست محافظات أخذت أرقاماً عددية تبدأ تصاعدياً بالأولى وتنتهي بالسادسة (عدن – لحج – أبين – شبوه – حضرموت – المهرة) ، فعبرت بذلك عن وحدة الدولة سياسياً و اجتماعياً من جهة وقضت على الكيانات القبلية الممثلة في السلطنات والمشيخات والإمارات من جهة ثانية [١].

ب ـ القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٨م الخاص بالإدارة المحلية

وهو أول قانون يصدر بعد عام من الاستقلال خاص بالإدارة المحلية ، و أهم أحكامه أنه أخذ بالتقسيم الإداري الثلاثي (محافظات – مديريات – مراكز) كما منح الشخصية الاعتبارية للمحافظات والمديريات فقط ولم يمنحها للمراكز ، وهذا تفرقة لا مبرر لها . و جمع بين التعيين والانتخاب في تشكيل الهيئات المحلية ، حيث يتكون مجلس المحافظة من المحافظ و أعضاء بحكم مناصبهم يمثلون تسع وزارات ، وعدد من الأعضاء يحدد وزير الإدارة المحلية عددهم على أن تكون الأغلبية بالمجلس لهم ، ويتم اختيارهم بالانتخاب المباشر بشرط أن يكونوا من أعضاء الحزب الحاكم (الجبهة القومية) ، وباقي المواطنين . ويكون لوزير الإدارة المحلية حق عزلهم بناء على اقتراح من المجلس بأغلبية ثلثي الأصوات [٢].

---

[1] - رجب محمد عبد الله العزب : رسالة غير منشورة ، ص٤٣

[2] - القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٨م ، الجريدة الرسمية رقم (٣٦) الصادر في ١٨ أغسطس ١٩٦٨، ص٤٧

وبـذلك يتـضح أن هـذه الهيئـات لا تتمتـع بالاسـتقلال عنـد ممارسـة اختـصاصاتها ، و أنهـا لا تعـدو أن تكـون مجـرد فـروع للسلطة المركزيـة ، ممـا يعـد تناقـضاً مـع نـص المـادة (٣) مــن القــانون التــي منحـت الشخـصية الاعتباريـة للوحـدات الإداريــة ، كمــا أن نطــاق المـشاركة الـشعبية محـدود وضـئيل . وفيمـا يتعلـق بالاختـصاصات فقـد مـنح القـانون مجلـس المحافظــة صــلاحيات تتناسـب مـع ظـروف تلـك المرحلـة ، حيـث منحهـا اختـصاصاً عامـاً تمثـل فـي إنـشاء و إدارة مختلـف المرافـق والأعمـال ذات الطـابع المحلـي ، والتـي تعـود بـالنفع العـام علـى المحافظــة ، كمــا أعطاهـا اختـصاصات إشـرافية ، وتقـديم الاقتراحـات والمـساعدات لـصيانة الأمـن الـداخلي ، بـل ومنحهـا صـلاحيات تـشريعية تتمثـل فـي فـرض الـضرائب والرسـوم ذات الطـابع المحلـي. ولكـن الملاحـظ أن ذلـك كلـه يـتم فـي إطـار الـسياسة العامــة للدولـة ، ووفقـاً لتوجيهـات الـوزارات المعنيـة ، ممـا يؤكـد مـا ذكـر سـابقاً بأنهـا لا تتمتـع بالاسـتقلال فـي ممارسـة اختـصاصاتها ، و إنمـا يـتم فـي ضـوء تبعيـة الرفـع للأصـل فـي إطـار المركزيـة الديمقراطيـة . ومـنح المُـشرع الهيئـات المحليـة مـوارد تتمثـل فــي مــوارد ذاتيــة كالـضرائب والرسـوم المحليــة ، وإيـرادات اسـتغلال المرافـق ، وإعانــة حكومية ولكنها غير محددة وقروض لكنها بموافقة وزارة المالية [1].

ج ــ دستور ١٩٧٠م

فـي الفـصل الرابـع مـن البـاب الثالـث تـضمن الحـديث عـن نظـام الإدارة المحليـة بعنـوان (سـلطة الدولـة المحليـة وإدارتهـا) فـي المـواد (١١٣ ، ١١٤ ، ١١٥) منـه ، وفـي ظـل أخـذه بمبـدأ وحـدة سـلطة الدولـة ، وأن تكـون مجـالس الـشعب المحلـي المنتخبـة هـي أسـاس الـسلطة فـي الـيمن الديمقراطيـة . ومـن أهـم ملامحـه أنـه أبقـى علـى التقسيم الإداري الثلاثـي الـذي كـان سـائداً ، واشـترط أن يـنظم القـانون سـلطة الدولـة المحليـة وإدارتهـا علـى أسـاس المركزيـة الديمقراطيـة ، ممـا يعنـي اعتبارهـا جـزءاً مـن سـلطة الدولـة الواحـدة ، وبمـا يـؤدي إلــى نقـل سـلطة الدولــة تـدريجياً إلــى مجــالس الـشعب المنتخبــة . وبالنـسبة للاختـصاصات فقـد اقتـصرت فـي الدسـتور علـى أن تـدير مجـالس الـشعب وتراقـب الإدارة المحليـة فـي المحافظــات والمـديريات والمراكـز ، ولـم يتطـرق لإنـشاء وتنفيـذ المـشاريع ، وبيـان المـوارد الماليـة ومـصادرها . وفـي ضـوء الدسـتور كـان يجـب صـدور قـانون يتـضمن الأحكـــام الـــواردة فيـــه، ولكـــن - كمـــا يبـــدو- ظـــل العمـــل بالقـــانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٨م [2].

---

[1] - رجب محمد عبد الله العرب رسالة غير منشورة ص ٤٤

[2]- القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٨م : دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ، ص٢٣

د ـ القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٧م

وقد سمي بقانون الحكم المحلي ، ويلاحظ هنا أن المُشرع استعمل مصطلح الحكم المحلي بدلاً من الإدارة المحلية الذي كان معمولا به من قبل ، مع الفارق الكبير بين المصطلحين ، و من أهم ملامحه انه لم يتعرض للتقسيم الإداري ، مما يعني استمرار العمل بالتقسيم الإداري الثلاثي السابق [1]. واتبع نظام الانتخاب في اختيار أعضاء مجالس الشعب المحلية بدلاً من الأسلوب المزدوج (التعيين والانتخاب) الذي كان سائداً في القانون السابق ، وجعل لها مكاتب تنفيذية يتم انتخاب رؤسائها و أعضائها من بينهم ، بل ذهب أبعد من ذلك حينما جعل رئيس المكتب التنفيذي المنتخب هو المحافظ بقرار يصدره مجلس الرئاسة . وعلى الرغم من تجسيد هذه الأحكام اللامركزية الإدارية في قمة صورها ، إلا أنه في ظل أخذ الدولة بمبدأ المركزية الديمقراطية يظل الترشيح لهذه المجالس مقصوراً و محصوراً في أعضاء الحزب ، كون العضو هو وسيلة الحزب لمخاطبة الناس و أداة تنفيذ سياسة الدولة ، بل إن أجهزة الإدارة المحلية تعمل لخدمة التوجه الفكري للنظام في المجالات المختلفة [2].

و بالنسبة للاختصاصات فإن القانون أسند لمجالس الشعب المحلية قيادة البناء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، انطلاقاً من برامج وقرارات الحزب الحاكم / وبقية المؤسسات كمجلس الشعب الأعلى ، وهيئة الرئاسة ، و مجلس الوزراء ، فتم توسيع الاختصاصات بما يتناسب مع ذلك ، حيث منحت سلطة الإشراف والرقابة على الأجهزة الإدارية التابعة لها ، و مناقشة الموازنة السنوية ، و مراقبة سياسة الأسعار ، وسلطات تقريرية لمقترحات الرسوم المحلية مسودات الخطط للمنشات والقطاعات الاقتصادية ، وبرامج المناطق من المياه والكهرباء والمواصلات ، ولكن بشرط رفعها للجهات المركزية للمصادقة عليها ، كما تتمتع بسلطات تنفيذية : كتشجيع السياحة وحماية الآثار ، والسعي لتوفير السكن ، وتشجيع الصناعات اليدوية وحمايتها و حماية إنتاجها ، وتوفير الرعاية الصحية للمواطنين بمكافحة الأمراض والأوبئة ، و إنشاء المراكز الصحية ، وتطوير مراكز محو الأمية وتعليم الكبار ، ودعم المبادرات لإنجاز الخطط الاجتماعية والاقتصادية ، وتطوير الفنون بأنواعها ، ومراقبة المؤسسات التعليمية عن طريق إنشاء المدارس المهنية والزراعية ورياض الأطفال ، والاهتمام بالشباب وتشجيع الرياضة وتطوير الثقافة بفتح المكتبات والمتاحف والمسارح والمراكز

---

(1) - رجب محمد عبد الله العرب : رسالة غير منشورة ص ٤٥

(2) - القانون رقم (٧) لسنة ١٩٧٧م: الدستور المعدل لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم (٣٢)

الثقافية . واختصاصات تشريعية مقصورة على مجرد الاقتراح لفرض رسوم محلية ، فالمجالس المحلية هيئات لترويج فكر النظام الحاكم بين أوساط الجماهير[1].

أما الموارد المالية فلم يحدد القانون موارد ذاتية محلية ، سواءً على شكل رسوم أو ضرائب ، ولم يتطرق للمعونات الحكومية أو غير الحكومية ، و أيضاً الفروض والهبات وغيرها ، والذي عمله المُشرع أنه وضع أساس التصرف بالأموال المنقولة و غير المنقولة العائدة لوحدات المجالس الشعبية المحلية . والملاحظ هنا أنه حدد كيفية أو آلية إجراءات التصرف بالأموال ليس إلا ، ولم يحدد موارد و أموال الوحدة المحلية، بل ربطها بالقوانين والأنظمة ، ومثل هذا الأمر يضعف قدرة الوحدة المحلية على الاعتماد على ذاتها لإدارة شئونها ، مما يؤثر سلباً على أدائها.

٥ ـ الدستور المعدل لسنة ١٩٧٨م

تم تعديل الدستور ، ومن أهم ملامحه في مجال النظام المحلي أنه لم يتطرق للتقسيم الإداري ، كما اعتمد أسلوب الانتخاب لمجالس الشعب المحلية ومكاتبها التنفيذية ، والجيد الذي أضافه الدستور أن مجلس الشعب المحلي ينتخب من بين اعضائه والمواطنين لجاناً دائمة ومؤقتة بغرض دفع ومساهمة المواطنين في إعداد قرارات المجلس و تنفيذ القوانين. أما الاختصاصات فقد قام بتحديد الإطار العام لها ، حيث تقوم بقيادة البناء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، و إقرار الخطط والموازنات المحلية ، ومناقشة قضايا العامة ، وتقديم المقترحات بشأنها للسلطة المركزية ، بينما الموارد المالية لم يتطرق إليها الدستور[2].

وهكذا يبدو من خلال استعراض مراحل الإدارة المحلية أو الحكم المحلي في الشطر الجنوبي سابقاً ، أن فلسفة النظام الحاكم عنصر مؤثر في الحكم المحلي ، لأن الجهاز السياسي هو من يتولى عملية إصلاح أنظمة الحكم المحلية بما يتواءم مع الفلسفة التي يؤمن بها سواء كانت ديمقراطية أو اشتراكية أو مشاركة شعبية .

---

(1) - المادة رقم (١٣) الفقرة (ب ، ج ، د) من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٧م ، ص ٥١

(2) - رجب محمد عبد الله العزب : رسالة غير منشورة ، ص٤٥

ثانياً : الإدارة المحلية في اليمن بعد الوحدة الفترة (١٩٩٠-٢٠٠٠)

في بداية التسعينيات تم إعلان قيام الوحدة اليمنية و بالتحديد في ٢٢ مايو ١٩٩٠م، و إعلان قيام الجمهورية اليمنية ، وما ترتب على ذلك من تغيير الخارطة الجغرافية والبشرية لليمن بشكل واسع ، وبناءً عليه كان لا بد من إعادة هيكلة أجهزة الدولة من جديد – ومن بينها الجهاز الإداري – وعلى الأخص إعادة تنظيم الإدارة المحلية بما يتواكب مع تلك المتغيرات ، والتي من أهمها التعددية السياسية والحزبية ، وبحيث يتم الاستفادة من تجارب نظم الإدارة المحلية والحكم المحلي التي كانت سائدة في الشطرين . إلا أن شيئاً من ذلك لم يحدث بسبب جمله من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ، والتي أدت إلى أزمة سياسية أحد محاورها اختلاف أطراف الائتلاف في السلطة حينها حول الإدارة المحلية و الحكم المحلي ، بسبب التباين بين النظامين السياسيين قبل الوحدة ، واختلاف فلسفة الحكم في كل نظام . وبناءً عليه سيتم تناول وضع الإدارة المحلية في ظل الدساتير والقوانين الصادرة بعد الوحدة كما يلي :

أ ـ دستور الجمهورية اليمنية لعام ١٩٩٠م

صدر أول دستور للجمهورية اليمنية في العام ١٩٩٠م ، و أكد على ضرورة قيام السلطة المحلية وذلك في الفصل الرابع المواد (١١٧ ، ١١٨ ، ١١٩) ، حيث قرر تقسيم أراضي الجمهورية إلى وحدات إدارية ، ومنحها الشخصية الاعتبارية ، و أنشأ مجالس محلية منتخبة ، و أحال للقانون بيان مهامها و صلاحياتها ، والتقسيم الإداري وكل ما يتعلق بالمجالس المحلية ، و اعتبرها مع الوحدات الإدارية جزءا لا يتجزأ من سلطة الدولة [1] .

ب ـ القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١م

بعد صدور دستور الوحدة السابق ذكره ، كان لابد من وجود قانون واحد لنظام الإدارة المحلية فصدر في إطار الدستور القرار الجمهوري بالقانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١م بشان الإدارة المحلية ، وقد كان في مجملة عبارة عن صيغ توفيقية لوجهات نظر القوى السياسية الممثلة في الإدارة المحلية ، حيث استلهمت أحكام كثيرة فيه من القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨٥م ، الخاص بالوحدات الإدارية في الجمهورية العربية

---

(1) ـ دستور الجمهورية اليمنية المؤقت : الجريدة الرسمية في ١٩٩٠/٥/٣١م العدد الأول ، ص ١٩ ، ٢٠

اليمنية سابقاً ، والقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٧ الخاص بالحكم المحلي في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً ، فاتسم بالنزعة التقليدية ، ولم يكن محل قبول لدى الكثير من رجال القانون ، والأكاديميين ، والمثقفين ، والسياسيين أيضاً ، وكذلك لم يعطي الاستقلال المالي والإداري ولم يقضي صلاحيات تخويلية كافية ولم يعمل به لعدم الاستقرار السياسي .

ج ـ الدستور المعدل لعام ١٩٩٤م

تم تعديل الدستور ، و أكد أيضاً على أهمية نظام السلطة المحلية ، و ذلك في الفرع الثالث منه في المواد (١٤٣ ، ١٤٤ ، ١٤٥ ، ١٤٦).

ويتميز الدستور المعدل عن سابقة بأنه حدد اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة بشكل عام في نوعين :

أحدهما اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية ، و الأخر قيامها بالإشراف والرقابة و المحاسبة لأجهزة السلطة المحلية .

كما أقر المبدأ الذي تسير عليه السلطة المحلية في أدائها لأعمالها وهو اللامركزية الإدارية والمالية ، و أحال القانون بيان باقي التفصيلات بشكل دقيق .

وكان يجب إعادة التقسيم الإداري للبلاد بما يعزز من الوحدة الوطنية ، إلا أن ذلك لم يحدث من بعد قيام الوحدة ، حيث وضع مشروع للتقسيم عام ١٩٩٦م ، إلا أنه لم يُجاز من مجلس النواب . وبناءً على ما سبق لم تجر انتخابات محلية بعد الوحدة ، و ظلت المجالس المحلية والشطرية كما هي ، بل و أثرت الأوضاع المختلفة فيها ، مما أدى إلى تعطيلها تماماً ، وعدم مقدرتها على القيام بالمهام والواجبات الخاصة بها بسبب عدم وجود التموينات المالية . وقد أدى تفاقم الأزمة السياسية الداخلية إلى قيام الحرب عام ١٩٩٤م ، وبعد انتهائها وترسيخ دعائم الوحدة اليمنية ، وضعت عدة مشروعات لنظام السلطة المحلية ، إلا أنها لم ترَ النور ، وظل الوضع كما هو عليه حتى عام ٢٠٠٠م أي أن عشر سنوات من عام ١٩٩٠ ـ ٢٠٠٠م شهد فيها نظام الإدارة المحلية جموداً وعدم تفعيل نتيجة عدم الاستقرار السياسي ، والفوضى التي كانت سائدة في البلاد [1].

د ـ القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م[2]

بعد أن تم القضاء على الازدواجية السياسية في السلطة في صيف ١٩٩٤م اجريت عدة دراسات ، وعقدت عدة لقاءات مع الأحزاب السياسية ، والشخصيات

---

(١) ـ دستور الجمهورية اليمنية المعدل في عام ١٩٩٤م ص ٢٢

(٢) ـ قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ، الجريدة الرسمية ، العدد الثالث

الاجتماعية ، وتم دراسة تجارب العديد من الدول ، وذلك من أجل وضع نظام للإدارة المحلية يتلاءم مع الواقع اليمني المستقبلي ، وأثمر كل ذلك عن صدور القرار الجمهوري بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م الخاص بنظام السلطة المحلية في جو من الاستقرار السياسي ، فشكل بذلك قفزة نوعية بما احتوى عليه من أحكام جديدة لأول مره في تاريخ التشريع اليمني وهو ما سنتعرض له تفصيلاً في هذه الدراسة .

٥ ـ الدستور المعدل لعام ٢٠٠١م [١]

أجريت تعديلات دستورية لبعض مواد الدستور ، إلا أنها لم تتضمن الفرع الثالث الخاص بأجهزة السلطة المحلية ، فما ورد في دستور ١٩٩٤م المعدل بشأن السلطة المحلية هو نفسه ما جاء في دستور ٢٠٠١م المعدل و بالنص في المواد (١٤٣ ، ١٤٤ ، ١٤٦) باستثناء التعديل الطفيف الذي أضيف على المادة (١٤٥) منه . وبذلك يتضح أن الدستور تضمن الأحكام الأساسية لنظام السلطة المحلية ، وترك القانون بيان التفصيلات دون الخروج عليها ، مما يُعد ضمانة دستورية لنظام السلطة المحلية تحول دون المساس بمبادئه الأساسية .

---

[١] ـ دستور الجمهورية اليمنية المعدل لعام ٢٠٠١م ص ٢٣

ثالثاً : السلطة المحلية في اليمن للفترة من ٢٠٠٠ ـ ٢٠٠٨م

مقدمة :

المُشرع اليمني عندما أسس نظام الإدارة المحلية وفقاً للقانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١م حاول أن يجمع بين التجربتين السابقتين في شطري اليمن حيث أخذ بتجربة المجالس المحلية المنتخبة وفق القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٧م ، الذي كان سارياً في الجنوب اليمني و تجربة المجالس التنفيذية وفقا للقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨٥م والذي كان سارياً في شمال اليمن، وبذلك أصبح نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية يقوم على مجلسين أحدهما منتخب والآخر معين وهذا ما يتناقض مع نظام و أسس الإدارة المحلية ، وبالتالي فإن المشاركة الشعبية ظلت غائبة نظراً لعدم إجراء انتخابات في هذا الجانب واعتمد أسلوب التعيين لرؤساء الوحدات المحلية فبعد أن كان المحافظ في المحافظات الجنوبية يتم اختياره من قبل مجالس الشعب المحلية صار يعين من قبل الإدارة المركزية بقرار جمهوري، كما استمرت المجالس المحلية المنتخبة في الشمال والجنوب قبل الوحدة تمارس أعمالها كُلاً وفق التوجيهات و الأهداف المرسومة في إطار الدولة الشطرية مما أدى إلى عدم تحقيق الأهداف وإرباك العمل، بل وصل الأمر إلى تعطيل هذه المجالس كافة بسبب عدم وجود التمويلات المالية خاصة في الجنوب الذي كانت المجالس فيه معتمدة على الدولة اعتماداً كلياً ولم يساهم المواطنون نظراً لظروفهم المعيشية والعزلة التي فرضت عليهم من الدولة قبل الوحدة ولعدم مشاركتهم بأي من الموارد المالية ، واستبقاء المركزية الإدارية والمالية في إدارة الدولة وعلى هذا صدر قانون السلطة المحلية لسنة ٢٠٠٠م.

و يُعد نظام السلطة المحلية الصادر بالقرار الجمهوري بقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ، حصيلة مجهودات و محاولات متواصلة و حثيثة لفترة طويلة ، استمرت قرابة العشر سنوات ، عانت فيها البلاد من تدهور التنظيمات المحلية ، حيث ظلت الجمهورية اليمنية – بعد قيام الوحدة عام ١٩٩٠م – تعاني من فراغ قانوني موحد لنظام الإدارة المحلية ، وما كان سائداً هو الأنظمة المحلية التشطيرية ، والتي عطلت احتياجات الوحدات المحلية من الخدمات و المرافق .

فجاء القانون في وقت أحوج ما تكون فيه البلاد إلى مثله ، حيث أنهى تلك الازدواجية ، ووضع نظاماً موحداً للإدارة المحلية على مستوى الوطن بأكمله ، مستوعباً ومواكباً للمتغيرات التي شهدتها الساحة اليمنية ، ومستفيداً من تجارب الإدارة المحلية التي كانت سائدة في الشطرين ، وبما يتيح المشاركة الفعالة لقطاعات الشعب المختلفة ، و تجسيداً للامركزية المالية والإدارية ، وذلك بما احتواه من أحكام مختلفة ،

بل إن بعضها يُعد جديداً ، ويؤخذ به لأول مرة في تاريخ التشريع اليمني سواء من حيث التشكيل أو الاختصاصات أو كيفية تسيير أعمالها ، وذلك كله في إطار السياسة العامة للدولة الساعية إلى تطبيق مبدأ الاستقلال المالي والإداري للوحدات الإدارية ، بل يُمكنها من توفير احتياجاتها من وجوه التنمية المختلفة .

ويقوم نظام السلطة المحلية على أساس الدمج بين تنظيمين رئيسيين : أحدهما المجالس المحلية القائمة على أساس الانتخاب ، والأخر الأجهزة التنفيذية القائمة على التعيين ، وبذلك يكون قد ألغى الازدواجية التي كانت موجودة في القوانين السابقة ، حيث كان ينظم المجالس المنتخبة قانون خاص بها ، هو القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م ، بينما نظم المجالس التنفيذية القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨٥م ، مما أدى إلى التضارب في الاختصاصات فيما بينها.

وتم إتباع أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية وسائر أجهزة السلطة المحلية ، فأصبح رئيس المجلس المحلي للمديرية بالتعيين ، ويرأس سائر تكوينات المجلس المحلي والأجهزة التنفيذية (الهيئات الإدارية للمجلس المحلي ، والمكتب التنفيذي) ، وذلك عكس ما كان عليه الحال في القوانين السابقة ، حيث يتم تشكيل المجالس المحلية بالانتخابات لسائر أعضائها ، بمن فيهم هيئة الرئاسة . وبهذا سوف نستعرض بشكل موجز عن مكونات نظام السلطة المحلية ومفهوم السلطة المحلية والتقسيم الإداري وتشكيل المجالس المحلية وقيادة الوحدات الإدارية واختصاصاتها والموارد المالية بموجب قانون السلطة المحلية لسنة ٢٠٠٠م .

مكونات نظام السلطة المحلية
بموجب نصوص قانون السلطة المحلية لسنة ٢٠٠٠م

مقدمة :

يتضمن هذا استعراض مفهوم السلطة المحلية وفقاً لقانون السلطة المحلية لسنة ٢٠٠٠م ، من خلال تحديد المكونات الرئيسية لنظام السلطة المحلية وفقاً للمكونات الإدارية حسب التقسيم الإداري للجمهورية حيث يتكون من السلطة المحلية والتقسيم الإداري في الجمهورية اليمنية ومكونات نظام السلطة المحلية والأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية على مستوى المحافظة والمديرية وخصائص وسمات السلطة المحلية وأجهزة السلطة المحلية واختصاصاتها وصلاحياتها.

١- مفهوم السلطة المحلية والتقسيم الإداري في الجمهورية اليمنية :

تكون السلطة المحلية وفقاً لنص المادة الثالثة من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م من رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي ، والأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية التي تُعبر عن سلطة الوحدة الإدارية بمقتضى الدستور و قانون السلطة المحلية والقوانين النافذة ، ويستثنى من التحديد السابق بعض الأجهزة والمرافق الإدارية ذات الطابع السيادي.

وعلى أساس ذلك فإن تكوينات السلطة المحلية تشمل :

أ. المجلس المحلي المنتخب في نطاق الوحدة المحلية (المحافظة والمديرية)

ب. محافظ المحافظة ومدير عام المديرية – حسب الأحول – ويتولى كل منهما رئاسة الوحدة الإدارية والمجلس المحلي المنتخب، و مدير عام المديرية يعين من قبل السلطة المركزية.

ج. الأجهزة الإدارية والتنفيذية العاملة في نطاق الوحدة المحلية ، كما أن تلك التكوينات تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية المحلية .

ويلاحظ أن القانون قد توسع توسعاً غير مبرر في مفهوم السلطة المحلية فجعلها تشمل أجهزة تنفيذية لا علاقة لها بمصطلح (السلطة) متجاوزاً بذلك المدلول القانوني والسياسي لهذا المصطلح من ناحية، وكذا التمييز بين السلطات والإدارة من ناحية أخرى.

بالمفهوم أعلاه للسلطة المحلية يمكن القول إن إطلاق تسمية (السلطة المحلية) في هذا المجال مقتصر على المجالس المحلية المنتخبة ورؤساء الوحدات الإدارية دون غيرهم من رؤساء الأجهزة التنفيذية الذي ينحصر دورهم في ممارسة الوظائف التنفيذية التي لا علاقة لها بالمسائل التقريرية التي تناط بالمجلس المحلي المنتخب ورئيس الوحدة الإدارية (المحافظ ومدير عام المديرية) فهؤلاء فقط هم الذين يكون لهم حق اتخاذ القرارات الإدارية ، والتعبير عن سلطة الوحدة الإدارية دون غيرهم من رؤساء الأجهزة التنفيذية . و تتكون وحدات الإدارة من محافظات ومديريات يجري حصرها وتحديد مستوياتها في إطار التقسيم الإداري العام الذي نصت عليه المادة (١٤٣) من الدستور (المادة ١٤٥ بعد التعديل) حيث أشارت هذه المادة إلى تقسيم أراضي الجمهورية إلى وحدات إدارية تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية ويكون لها على مستوى المحافظة والمديرية مجالس محلية منتخبة . ومن ثم فإن وحدات الإدارة المحلية تشكل المجال الطبيعي للتقسيم الإداري وتتكون من مستويين هما : المحافظات والمديريات المنبثقة منها ، وعلى أساس ذلك فإن النصوص الدستورية والقانونية المشار إليها حددت مستويات التقسيم الإداري ، و أسسه ومعاييره. فحصرت تلك النصوص وحدات الإدارة المحلية في كل من أمانة العاصمة – المحافظات – المديريات. و تعتبر في حكم المديرية المدينة عاصمة المحافظة . كما أوضحت كيفية إدارة تلك الوحدات وانتخاب مجالسها المحلية و مصادر مواردها المالية والعلاقة بينها وبين أجهزة السلطة المحلية من ناحية والرقابة عليها من ناحية أخرى.

ويمثل التقسيم الإداري خطوه أولية على طريق اللامركزية المحلية ، و لغرض الإدارة اللامركزية يتعين قيام التقسيم الإداري على أسس علمية و معايير موضوعية يراعى من خلالها مجمل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية و الأمنية وغيرها من العوامل المؤثرة ، وقد أشارت المواد الخاصة بالسلطة المحلية في دستور ١٩٩٠م والدستور المعدل عام ١٩٩٤م إلى أن تصدر قوانين توضح المهام والصلاحيات والتقسيم الإداري وكل ما يخص المجالس المحلية ، وفي ضوء ذلك صدر قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ، وفيه تم تحديد عدد الوحدات الإدارية وتقسيماتها وحدودها وأسس و معايير التقسيم الإداري ومستوياته ، فقد نص القانون المذكور على تقسيم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية وفقاً لقانون التقسيم الإداري ، وبيان عددها و تقسيماتها وحدودها ، مشيراً إلى تمتع الوحدات بالشخصية الاعتبارية، و محدداً أسس ومعايير التقسيم و أهدافه ووسيلة تعديله.

٢- مكونات نظام السلطة المحلية (٢٠٠٠م- ٢٠٠٨م) :

أنشئ نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية بموجب القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م والذي تم فيه تلافي القصور الوارد في القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١م ، وقد نص القانون الحالي على أن يكون لكل وحدة من الوحدات الإدارية المحلية مجالس منتخبة ، وتضمن القانون أيضا مكونات نظام السلطة المحلية على مستوى المحافظة والمديرية وذلك على النحو التالي :

أ. رئيس الوحدة الإدارية :

هو محافظ المحافظة ويتم إنتخابه من قبل المجلس المحلي للمحافظة ومجلس مديريات المحافظة ويصدر بتعيينه قرار جمهوري ، وهو رئيس المجلس المحلي للمحافظة [١] . ويعين مدير عام المديرية بقرار من رئيس مجلس الوزراء وهو رئيس المجلس المحلي للمديرية بحكم منصبه . و لرئيس الوحدة الإدارية بالمديرية حق الجمع بين الصفتين (الأولى بقرار من السلطة السياسية والثاني بحكم منصبه) [٢].

ب. المجلس المحلي ينتخب بواسطة المواطنين انتخاباً حراً مباشراً:

ويكون لكل وحده إدارية مجلس محلي منتخب انتخابا حرا مباشرا طبقا لأحكام الدستور ، و القانون وعلى مستوى المحافظة و المديرية (سلطات الشعب).

وكفل القانون حق الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس للمواطنين جميعا ، فحدد شروط الناخب حينما أحال ذلك إلى قانون الانتخابات العامة رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٦م ، وهي تتمثل في الشروط التالية :

أولاً : أن يكون يمني الجنسية، وهذا شرط بديهي لأن حق الانتخاب من الحقوق السياسية التي لا يتمتع بها الأجنبي ، واستثنى القانون المجنس الذي مضى على كسبه الجنسية مده (١٥) سنة

ثانياً : بلوغه (١٨) سنة شمسية كاملة ، وهي السن التي يصل فيها الإنسان مرحلة الإدراك والتمييز العقلي ، فلا يمكن تقرير هذا الحق للأطفال لأنهم لن يتمكنوا من اختيار الشخص المناسب ، كما أن تخفيض السن إلى هذا الحد يدل على اتجاه المُشرع اليمني إلى توسيع قاعدة الانتخابات [٣]

---

(1) - المادة رقم (٣٩/٣٨) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م – الجريدة الرسمية العدد الثالث ص١٤ والمادة رقم (٣٨)أ ب ج من القانون المعدل للسلطة المحلية رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٨م

(2) - المادة رقم (٨٢/٨١) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م – الجريدة الرسمية العدد الثالث ص٢٧

(3) - د. مطهر محمد اسماعيل العربي \ الحركة التعاونية من الوجهتين النظرية والتشريعية في الجمهورية اليمنية ص ٢٢١

ثالثاً : سبق قيد اسمه في جداول الناخبين ويدل هذا الأمر على أن الناخب مقيم في هذه الوحدة الإدارية .

وكما هو ملاحظ فإن المُشرع لم يشترط في الناخب مستوى تعليمياً معيناً، أو حتى على الأقل إلمامه بالقراءة والكتابة . وذلك بهدف توسيع المشاركة الشعبية من خلال مشاركة مختلف الشرائح ومنهم الأميون الذين ترتفع نسبتهم بين المواطنين .

أما شروط المرشح فقد نظمها قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م، حيث يشترط في من يرشح نفسه لعضوية المجلس المحلي للمحافظة أو المديرية ما يلي:

أ ــ أن يكون يمني الجنسية

ب ــ أن لا يقل سنه عن (٢٥) عام .

ج ــ أن يجيد القراءة والكتابة.

د ــ أن يكون مقيماً أو يكون له محل إقامة ثابت في الوحدة الإدارية التي يرشح نفسه فيها.

ه ــ أن يكون اسمه مقيداً في جداول قيد الناخبين في نطاق الدائرة المرشح بها في الوحدة الإدارية

و ــ أن يكون مستقيم الخلق والسلوك ومحافظاً على الشعائر الإسلامية ، و أن لا يكون قد صدر بحقه حكم قضائي في جريمة مخلة بالشرف و الأمانة ما لم يكن قد رُدّ إليه اعتباره [1] .

وتجرى انتخابات المجالس المحلية بكل من المحافظات و المديريات متزامنة مع الانتخابات العامة لمجلس النواب ولا يجوز للشخص الواحد أن يرشح نفسه لعضوية أكثر من مجلس محلي أو عضوية أي من المجالس المحلية ومجلس النواب في وقت واحد ، كما لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي أو بين عضوية مجلس النواب وعضوية أي من المجالس المحلية في ذات الوقت[2] .

ويلاحظ بأن القانون حدد شرط الترشيح بإجادة القراءة والكتابة ، على الرغم من أن ذلك يوسع من شريحة المشاركة الشعبية ، إضافة إلى أخذه بعين الاعتبار ارتفاع نسبة الأمية، إلا أن أثر الجانب السلبي على المدى البعيد سيكون الغالب ، سواء من حيث بناء القيادات الإدارية الفاعلة في عملية التنمية أو خلق مزيد من الحوافز للالتحاق بالتعليم حتى تخفض نسبة الأمية التي يُعد خفضها من أهداف التنمية وهذه الاتجاهات لا تتحقق إلا باشتراط مستوى تعليمي معين في المرشح سواء في الانتخابات المحلية أو النيابية .

---

[1]- المادة رقم (٢٤/أ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بالقرار رقم ٢٩٦ لسنة ٢٠٠٠م ــ ص٣٦

[2] - المادة رقم (٢٣) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بالقرار رقم ٢٩٦ لسنة ٢٠٠٠م ــ ص٣٦

ج. الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية (على مستوى المحافظة أو المديرية)

هي الأجهزة التي تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية بمقتضى الدستور وهذا القانون و القوانين النافذة على مستوى المحافظة والمديرية، وهي مكاتب وفروع الوزارات والمصالح وسائر الأجهزة الحكومية ويستثنى من ذلك أجهزة السلطة القضائية تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات و إعلاء لشأن القضاء ، والقوات المسلحة لأن مهمتها الدفاع عن الوطن وحماية حدوده ، وفروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة حتى يقوم بمهامه بحيادية ، و أية مرافق ذات طابع عام على المستوى الوطني يصدر بتحديدها قرار جمهوري [1].

وبذلك يكون نظام السلطة المحلية منظومة متكاملة مترابطة ، حيث قضى على التعدد القانوني الذي كان سائداً من قبل في القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م الخاص بالمجالس المحلية ، والقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨٥ الخاص بالوحدات المحلية ، وألغى مجالس التنسيق. وعليه يكون التنظيم الإداري للوحدات المحلية قائماً على الجمع والدمج بين تنظيمين أساسيين : أحدهما الجهاز الإداري المكون من فروع ومكاتب الأجهزة الإدارية المركزية في الوحدات الإدارية والذي كان قائما قبل القانون الجديد ، وثانيهما التنظيم الشعبي وهي المجالس المحلية ، وبما يتيح لكل تنظيم ممارسة صلاحياته من موقعه التنظيمي ، إلا أنه في ظل التعدد للأطراف فإن ممارستها لأنشطتها لن يتم إلا من خلال التنسيق والتكامل فيما بينها .

خصائص وسمات نظام السلطة المحلية

يمكن تلخيص أهم خصائص وسمات نظام السلطة المحلية في قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م في النقاط التالية :

أ ـ جسد اللامركزية المالية والإدارية بشكل فاعل ، حين نقل الصلاحيات التنفيذية بما فيها التصرفات المالية من الحكومة المركزية إلى السلطة المحلية ، بحيث أصبح دور الأجهزة المركزية يقتصر على وضع السياسات العامة ، وسن اللوائح التنظيمية ، والرقابة والتأهيل والتدريب ، وتنفيذ المشاريع التي يعجز المجلس المحلي عن تنفيذها ولكن بطلب منها ، أو المشاريع القومية[2] . وبذلك أصبحت وظيفة السلطة المركزية الإدارية تتجه نحو الوظائف التخطيطية والرقابية دون الوظائف التنفيذية التي أصبحت شأناً محلياً.

ب ـ توسيع قاعدة المشاركة الشعبية ، وذلك عن طريق انتخاب أعضاء المجالس المحلية وما تقوم به من دور في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ،

---
(1) ـ المادة رقم (٨) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ـ ص٣

(2) ـ المادة رقم (١٤/أ) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ـ ص ٤

حيث قضى بالتمانع بين عضوية أكثر من مجلس. بمعنى أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب والمجلس المحلي للمحافظة من جهة ، وعدم الجمع بين عضوية المجلس المحلي للمحافظة والمجلس المحلي للمديرية من جهة أخرى[1] ، حتى لا تختلط أعمال المجلسين ، مما يسبب الإرباك في العمل وكيلا تكون حكراً على فئة قليلة تسيطر على المجالس الثلاثة ، وبما يؤدي إلى مشاركة أكبر من المواطنين.

ج _ منح المجالس المحلية حق الإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية ومساءلتها ومحاسبتها ، حيث تقوم الأجهزة التنفيذية (مكاتب وفروع الوزارات والمصالح الحكومية) بمهامها تحت رقابة و إشراف المجالس المحلية ، بل إن للمجالس المحلية سلطة توقيع العقوبات عليهم ، وذلك عن طريق سحب الثقة من رؤسائها بعد مساءلتهم ومحاسبتهم عند إخلالهم بواجباتهم[2] .

د _ الأخذ بالتقسيم الثنائي مع تغيير التسمية : إن المُشرع اليمني لم يثبت على تقسيم إداري واحد لجميع الوحدات الإدارية في القوانين السابقة كما أوضحنا من قبل وفي القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١م أخذ المُشرع بالتقسيم الثنائي (محافظات ، مديريات) ، واستمر القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م على التقسيم ذاته ، أسوة بالمشرع الفرنسي الآخذ بالتقسيم الثنائي (محافظات ، بلديات) ، وقد رمى المُشرع من التقسيم الثنائي إلى تحقيق أهداف مالية وسياسية واجتماعية ، حيث تقل النفقات ويتلاشى عيب التفتيت لوحدة أرض الجمهورية ، ويتلاءم مع الاتجاه العالمي الساعيْ لخفض مستويات الإدارة المحلية إلى مستويين فقط ، فتعددها يشكل عقبة أمام العمل المحلي[3] .

ه _ بيّن أن التقسيم الإداري يقوم على مجموعة من العوامل: السكانية، و الاقتصادية، والاجتماعية، و الجغرافية، و الطبيعية[4] ، كما أجاز تعديل التقسيم الإدارة على مستوى المديرية فما دون فقط بقرار جمهوري .

و _ منح الوحدات الإدارية الشخصية الاعتبارية[5] التي تضمن لها الاستقلال عند ممارسة اختصاصاتها وقد أحسن المُشرع في ذلك ، لأن الوحدات الإدارية تتسم بالثبات والبقاء ، بينما كانت تمنح للمجلس المحلي المنتخب في القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م ، المتصف بالحل والتعديل .

---

(1) ـ المادة رقم (١٢) من قانون السلطة المحلية ـ ص ٣

(2) ـ المادة رقم (٨/أ) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ـ ص ٦

(3) ـ المادة رقم (٥/أ) من قانون السلطة المحلية ـ ص٣

(4) ـ المادة رقم (٦) من قانون السلطة المحلية ـ ص ٣

(5) ـ المادة رقم (٤) من قانون السلطة المحلية ـ ص ٢

ز ـ يقوم نظام السلطة[1] المحلية على مبدأ التوازن في السلطة ، فإذا كان من حق السلطة المركزية أن تعين رؤساء الوحدات الإدارية ، فبالمقابل تم إعطاء المواطنين عبر المجالس المحلية المنتخبة سلطة الرقابة والعزل لهم عن طريق سحب الثقة في حالة إخلالهم أو تقصيرهم عن القيام بواجباتهم . فهي معادلة طرفاها السلطة المركزية بوظيفتها واختصاصاتها ومواردها وموظفيها من جهة، وطرف أخر هي السلطة المحلية بوظيفتها واختصاصاتها ومواردها و عامليها من جهة أخرى .

ح ـ يعمل نظام السلطة المحلية على تفعيل عملية الإصلاح المالي والإداري و القضاء على المحسوبية ، ومواطن الخلل والفساد ، لأن بقاء رؤساء الوحدات المحلية والأجهزة التنفيذية مرهون بمدى التزامهم و احترامهم للقوانين والأنظمة السائدة ، وهذا سيعمل على التخلص من القيادات الإدارية الفاشلة و الفاسدة ، واستبدالها بعناصر أكثر كفاءة ونزاهة[2].

ط ـ من حيث الصلاحيات والاختصاصات، يلاحظ أن القانون وسع من هذه الصلاحيات، ولكنه جعلها مقصورة على وضع الخطط والإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية، ويتمثل الدور التنفيذي للمجالس المحلية في الإعلان والتعاقد لتنفيذ المشاريع المحلية والرقابة على عملية التنفيذ فقط لا غير[3]. في حين أن المجالس المحلية في القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م تتمتع بسلطات واسعة تشمل إنشاء وتنفيذ و إدارة المشاريع والخدمات والمرافق المحلية. ومن وجهة نظري أرى أن المجالس المحلية ما دامت تتمتع بسلطة مساءلة ومحاسبة، بل وسحب الثقة عن رؤساء الأجهزة التنفيذية والتي تعتبر أجهزة محلية، فليس مهماً أن تقوم بنفسها بإنشاء و إدارة المرافق المحلية.

ي ـ بالنسبة للموارد المالية فقد اعتمدت موارد مالية واسعة لم تكن موجودة من قبل في قانون المجالس المحلية رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م ، منها مورد الـ٣٠% من بعض الصناديق : كصندوق رعاية النشء والشباب ، فضلاً عن الموارد الزكوية كاملة بنسبة ١٠٠% ، وقد قصر المُشرع هذه الموارد على مجالات التنمية فقط دون الاستخدام الحزبي أو الشخصي[4] .

ك ـ جعل المُشرع لأول مرة في تاريخه ولاية المحافظة لفترتين متتاليتين مدتها ثماني سنوات غير قابلة للتجديد[5] .

---

(1) ـ المادة رقم (١٢١) من قانون السلطة المحلية ـ ص ٣٧
(2) ـ رجب محمد عبد الله : رسالة غير منشورة ، ص ٥١
(3) ـ المادة رقم (٣٢) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ـ ص ١١
(4) ـ المادة رقم (٢٢٧) من اللائحة التنفيذية : القرار رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م ـ ص ١١٣
(5) ـ المادة رقم (٣٨/ب) من قانون السلطة ـ ص ١٤

ل ــ أبعد القانون المجالس المحلية عن التعقيدات البيروقراطية ، حينما خول الوحدات الإدارية مباشرة التصرفات المالية دون الرجوع للسلطة المركزية ، وهذا يُعد تجسيداً لمبدأ اللامركزية المالية والإدارية ، ويعمل على حصول المواطن على الخدمة وهو في منطقته[1] ، ويجنبه السعي لمسافات طويلة وراءها لدى الجهات المركزية .

م ــ جعل القانون أمين عام المجلس المحلي المنتخب نائباً للمحافظ أو مدير عام المديرية[2] ، يتولى مساعدته ، ويحل محله في حال غيابه ، أو خلو منصبه ، ويمارس كافة صلاحياته المنصوص عليها قانوناً ، وذلك على الرغم من أن للمحافظ وكيلاً أو أكثر يعين بقرار جمهوري ، مما يعني أن درجة الأمين العام أعلى من درجة الوكيل. ومن وجهة نظري أعتبر أن الأمين العام جمع بين صفتي الانتخاب والتعيين بحكم القانون ، وليس بقرار جمهوري ، وذلك في حالة تحقق الشرط وهو غياب المحافظ أو خلو منصبه وحكمة ذلك كما يبدو ألا تتعطل أعمال الوحدة الإدارية .

ن ــ جعل القانون عضو المجلس المحلي للمحافظة ممثلاً للمحافظة بأكملها وليس المديرية التي انتخب منها[3] ، وذلك على غرار عضو مجلس النواب الذي يمثل الأمة بأجمعها.

س ــ اشترط المُشرع لأول مرة في تاريخه مؤهلات علمية لمنصب الأمين العام ، وهي أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي ، وهذا يعني إتاحة الفرصة للكفاءات العلمية لتقوم بدورها في التنمية المحلية ، وخلق حافز إضافي للاتجاه نحو التعليم وتخفيض مستوى الأمية الذي تعاني منه البلاد.

ولا شك بأن ما ورد سابقاً من سمات لنظام السلطة المحلية في القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ، قد عالجت الكثير من القصور والسلبيات في نظام الإدارة المحلية السابقة، وقد جاءت ترجمة للعوائق التي ظهرت خلال المرحلة السابقة نتيجة الممارسة والتطبيق الفعلي ، كما أن تلك الخصائص والسمات لنظام السلطة في ظل قانون رقم (٤) توضح جزء كبير من تساؤلات البحث والفروض التي وصفها الباحث كما أن سمات القانون رقم (٤) ستعكس آثاراً إيجابية على تجربة السلطة المحلية في اليمن وستثري أدائها نظراً لمعالجة الكثير من السلبيات والمعوقات ولكن تظل سمات ذلك القانون عرضة للمحك العملي وبلاشك أن ذلك القانون لا يقدم معالجة لعدد من الجوانب السلبية التي ستظهر في الجوانب التطبيقية لنظام السلطة المحلية.

---

[1] ـ المادة رقم (٤١) من قانون السلطة المحلية ـ ص ١٤

[2] ـ المادة رقم (٤٧) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ــ ص ١٦

[3] ـ المادة رقم (١٧) من قانون السلطة المحلية ــ ص ٤

أجهزة السلطة المحلية واختصاصاتها وصلاحياتها

يقوم نظام السلطة المحلية على أساس الدمج بين تنظيمين رئيسيين : أحدهما المجالس المحلية القائمة على أساس الانتخاب ، والأخر الأجهزة التنفيذية القائمة على التعيين ، وبذلك يكون قد ألغى الازدواجية التي كانت موجودة في القوانين السابقة ، حيث كان ينظم المجالس المحلية المنتخبة قانون ، هو القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م ، و القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨٥م ، مما أدى إلى التضارب في الاختصاصات فيما بينها .

وتم إتباع أسلوب الجمع بين الانتخابات والتعيين في تشكيل المجالس المحلية وسائر أجهزة السلطة المحلية فأصبح رئيس المجلس المحلي بالتعيين ، ويرأس سائر تكوينات المجلس المحلي والأجهزة التنفيذية (الهيئة الإدارية للمجلس المحلي ، والمكتب التنفيذي) ، وذلك عكس ما كان عليه الحال في القوانين السابقة ، حيث يتم تشكيل المجالس المحلية بالانتخابات لسائر أعضائها ، بما فيهم هيئة الرئاسة .

ولقد جاء قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م متضمناً أحكاماً مختلفة عما كان موجوداً في القوانين السابقة ، بل تضمن نصوصاً لأول مرة في تاريخ التشريع اليَمني ، حيث ضم كل أجهزة السلطة المحلية ضمن منظومة قانونية واحدة ، وربط بينها من حيث التشكيل ، والاختصاصات ، فجعل رئيس الوحدة الإدارية (محافظ المحافظة أو مدير عام المديرية) هو أيضاً رئيس المجلس المحلي وذلك على غرار ما فعله المشرع المصري في القانون رقم (١٢٤) لسنة ١٩٦٠م الملغى. واعتبر الأمين العام للمجلس المحلي نائباً لرئيس الوحدة الإدارية يقوم بعمله في حالات معينة ، بمعنى أن المُشرع أخذ بأسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية ، في الوقت الذي نصت عليه المادة (٦) منه على أن يكون لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب انتخاباً حراً مباشراً ، مما يعد تناقضاً بينها وبين المواد التي اعتبرت المحافظ أو مدير عام المديرية رئيساً للمجلس المحلي ، كما أنشأ أجهزة للتنفيذ تحت رقابتهما.

* تشكيل السلطة المحلية و اختصاصاتها :

تشكل السلطة المحلية على النحو التالي :

١)- المجلسان المحليّان للمحافظة والمديرية :

ويشكلان على النحو التالي :

أ ـ المجلس المحلي للمحافظة: يتكون من عدد من الأعضاء ، يتم انتخابهم بطريق الانتخاب الحر المباشر من المديريات عن طريق المواطنين

أما عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة لا يقل عن (١٥) عضوا بمن فيهم رئيس المجلس المحلي للمحافظة وتمتد فترة انعقاده أربع سنوات شمسية [١]

ب ـ المجلس المحلي للمديرية : يتكون تبعاً لعدد سكان كل مديرية في إطار المستويات الأربعة الآتية :

١) المستوى الأول : وهو مستوى المديرية التي يتراوح عدد سكانها من (٣٥) الف نسمة فما دون وفي هذه الحالة يتكون المجلس المحلي من (١٨) عضوا مضافاً إليهم مدير عام المديرية.

٢) المستوى الثاني : وهو مستوى المديرية التي يزيد عدد سكانها عن (٣٥) ألف نسمة ولا يتجاوز (٧٥) ألف نسمة ومن ثم يتكون مجلسها المحلي من (٢٠) عضواً مضافاً إليهم مدير عام المديرية.

٣) المستوى الثالث : وهو مستوى المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (٧٥) ألف نسمة ولا يتجاوز (١٥٠) ألف نسمة ويتكون مجلسها المحلي في هذه الحالة من (٢٦) عضواً مضافاً إليهم مدير عام المديرية.

٤) المستوى الرابع: وهو مستوى المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (١٥٠) ألف نسمة و يتكون مجلسها المحلي من (٣٠) عضواً مضافاً إليهم مدير عام المديرية (رئيس المجلس المحلي) ولهذا الغرض تقسم المديرية إلى (٣٠) دائرة انتخابية متساوية من حيث عدد الأشخاص ، تمثل كل منها بعضو واحد بالمجلس [٢]

اختصاصات المجلس المحلي :

انتخاب أمين عام المجلس وتشكيل اللجان المتخصصة واللجان الخاصة إذا أقتضت الحاجة الي ذلك من الأعضاء أو من خارج المجلس وضع الخطط والإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية والإعلان والتعاقدات لتنفيذ المشاريع المحلية والرقابة على عملية التنفيذ لهذه المشاريع مناقشة مشروع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية والحسابات الختامية واعتمادها مسائلة ومحاسبة الأجهزة التنفيذية وتوقيع العقوبة على رؤساء الأجهزة التنفيذية وسحب الثقة عند الإخلال بواجبهم .

يحق لثلثي المجلس المحلي سحب الثقة من المحافظ ويعتبر موقوفاً عن مزاولة نشاطه بقوة القانون [٣].

---

(1) - المادة رقم (١٩ ، ٢٠ /أ ، ب ، د) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بالقرار رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م ـ ص ٢٣ ، ٢٤

(2) - المادة رقم (٢١ـ أ) مرجع سابق ص ٣٤ـ٣٥

(3) - المادة رقم (٣٢) من قانون السلطة المحلية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠م ص ١١

٢)- انتخاب أمين عام المجلس المحلي للمحافظة والمديرية:

أ - انتخاب أمين عام المجلس المحلي للمحافظة [١] :

يعتبر الفائز بمنصب الأمين العام من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس فإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب فورا بين المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات ويعتبر فائزا من يحصل منهما على أكثر الأصوات و إذا تساوت الأصوات فتعتمد نتيجة القرعة بينهما[٢]. وينتخب الأمين العام لمدة دورة المجلس .

ب- انتخاب أمين عام المجلس المحلي للمديرية :

أول عمل يقوم به المجلس المحلي للمديرية هو انتخاب أمين عام المجلس المحلي للمديرية بإعلان رئيس المجلس عن فتح باب الترشيح لهذا المنصب ويحيل طلبات الترشيح إلى اللجنة الإشرافية لفحصها والتأكد من توافر الشروط المطلوبة في المرشحين لهذا المنصب طبقاً للقانون. وتقوم اللجنة الإشرافية – بعد فحصها – بإعلان أسماء المرشحين الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة لهذا المنصب. ويقوم المجلس عقب إغلاق باب الترشيح بإجراء الاقتراع والفرز وتحرير محضر بذلك[٣]. ومن ثم يقوم رئيس المجلس بإعلان الفائز بمنصب أمين عام المجلس المحلي بالمديرية حيث يعتبر فائزاً بمنصب الأمين العام من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، فإذا لم يحصل أحد من المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب فوراً بين المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات ، ويعتبر فائزا من يحصل منهما على أكثر الأصوات ، وإذا تساوت الأصوات فتعتمد نتيجة القرعة بينهما[٤]

٣)- تشكيل اللجان المخصصة للمجلس المحلي :

يشكل المجلس المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع يعقده اللجان المتخصصة الآتية :

- لجنة التخطيط والتنمية والمالية.
- لجنة الخدمات.
- لجنة الشئون الاجتماعية[٥].

---

(1) - المادة رقم (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بالقرار رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م – ص ٣٧

(2) - المادة رقم (٣٤) من اللائحة – ص ٤٠

(3) - المادة رقم (٤٠/أ) مرجع سابق ص ٤٢

(4) - المادة رقم (٤٣) مرجع سابق ص ٤٣

(5) - المادة رقم (٢٣/أ) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م – ص ٩

يفتح باب الترشيح لرئاسة اللجان المتخصصة المذكورة في الفقرة السابقة في وقت واحد ، ولكل عضو من أعضاء المجلس أن يختار من بين قائمة المرشحين ثلاثة أسماء. ويعتبر فائزاً برئاسة اللجان المتخصصة المرشحون الثلاثة الحاصلون على أكثر الأصوات. ويقوم الفائزون بتوزيع رئاسة اللجان بالتوافق فيما بينهم، ما لم، فيعتبر الحاصل على أكثر الأصوات منهم رئيساً للجنة التخطيط والتنمية ثم الذي يليه رئيساً للجنة الخدمات و ثالثهم رئيساً للجنة الشئون الاجتماعية. وعند تساوي الأصوات تجري القرعة بين المتساوين[1]. ويلاحظ أن المُشرع لم يشترط شروطاً خاصة لمن يرشح نفسه لرئاسة إحدى هذه اللجان، بما في ذلك شرط مستوى علمي معين، إدراكاً منه أن هناك أفراداً قد لا يحملون مؤهلات علمية إلا أنهم يتمتعون بمكانة اجتماعية، وخبرة، فيتم الاستفادة منهم[2]. و إجراء القرعة فيما بين المتنافسين من المرشحين تعتبر حلاً مقنعاً و مرضياً لطرفي الخلاف أو النزاع حول رئاسة اللجان وهذا ما أراده المشرع، و إذا لم يتقدم لرئاسة اللجان سوى ثلاثة أشخاص يعتبرون جميعاً فائزين بالتزكية[3]. و أجاز القانون البدء بانتخاب رؤساء اللجان المتخصصة قبل انتخاب الأمين العام لأسباب قوية، وفي هذه الحالة لا يجوز لمن يرأس احدى اللجان أن يتقدم للترشيح لمنصب الأمين العام ، وبالمقابل وبمفهوم المخالفة لا يحق للأمين العام كذلك أن يتقدم للترشيح لرئاسة إحدى اللجان المتخصصة . كما اشترط المُشرع تفرغ الأمين العام ورؤساء اللجان المتخصصة لعملهم إذا كانوا موظفين عموميين، و اعتبرهم في حكم المنتدبين[4]. كما لا يجوز للعضو أن يشترك في عضوية أكثر من لجنة، كما لا يجوز أن يدخل في قوائم اللجان كل من رئيس المجلس والأمين العام. ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء أي لجنة من لجان المجلس المتخصصة عن أربعة أشخاص بمن فيهم رئيس اللجنة. ويجوز للمجلس أن يجري تعديلات في تشكيل لجانه كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وينتخب رؤساء اللجان المتخصصة لمدة دورة المجلس فقط . و تعقد اللجان المتخصصة على مستوى المجلس المحلي للمحافظة والمديرية في إطار اجتماعاتها الاعتيادية التي يعقدها المجلس فيما عدا لجنة الشئون الاجتماعية التي يجب عليها عند وقوع كارثة طبيعية أو اجتماعية في الوحدة الإدارية أن تلتزم بدعوة أو بدون دعوة في مكان الكارثة للمشاركة في إدارة وتوجيه الجهود للتخفيف منها والإشراف على توزيع المساعدات والمعونات للمتضررين [5].

---

[1] - المادة رقم (٣٦/ب،ج، د) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بالقرار رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م – ص ٤٠

[2] - رجب محمد عبد الله العزب : رسالة غير منشورة ، ص ٥٧

[3] - المادة رقم (٤٠/ج) من اللائحة التنفيذية– ص٤٢

[4] - المواد رقم (٣٦-٣٩-٤٠-٤٣) من اللائحة التنفيذية ص ٤٠-٤١-٤٢-٤٣

[5] - المادة رقم (٥٢) من قانون السلطة المحلية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠ م ص ١١

٤)- اختصاصات اللجان المتخصصة [1] :

أ. لجنة التخطيط والتنمية والمالية:

تختص لجنة التخطيط والتنمية والمالية بدراسة و مراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج في جداول أعمال اجتماع المجلس المحلي المتعلقة بالمجالات التالية:

أ ـ التقارير المتعلقة بتنفيذ الموازنة السنوية للوحدات الإدارية .

ب ـ الحالة المالية ومستوى تحصيل مختلف الموارد المالية في الوحدات الإدارية

ج ـ مشروع الحساب الختامي للوحدات الإدارية .

د ـ مستوى تنفيذ الخطط و البرامج ومستوى سير النشاط في المجالات التالية:

- الشئون الزراعية والثروة السمكية والحيوانية والموارد المائية.
- شئون التجارة والصناعة والاستثمار.

ه ـ أية موضوعات أخرى تحال إليها من المجلس.

ب. لجنة الخدمات :

تختص لجنة الخدمات بدراسة و مراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج في جداول أعمال اجتماع المجلس المحلي المتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع التنموية في المجالات الخدمية الآتية :

- التربية والتعليم والتدريب المهني .
- الشئون البلدية والتخطيط الحضري.
- الكهرباء والمياه والصرف الصحي .
- الشباب والرياضة.
- الصحة العامة.
- النقل والمواصلات.
- الثقافة والسياحة والآثار.
- العمل والخدمات المدنية.
- أية موضوعات أخرى تحال إليها من قبل المجلس.

ج. لجنة الشئون الاجتماعية :

---

[1] ـ رجب محمد عبد الله العرب ، رسالة غير منشورة ص (٥٧)
المادة رقم (٤٦ ، ٤٧) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بالقرار رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م ـ ص٤٤ ، ٤٥

تختص لجنة الشئون الاجتماعية بدراسة و مراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج في جداول أعمال اجتماع المجلس المحلي المتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج ومستوى تنفيذ المشاريع في المجالات الآتية:

- الرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعي.
- التنمية الاجتماعية.
- مشاريع الأسر المنتجة والصناعات الحرفية والتقليدية.
- خدمات الإغاثة والإيواء في حالات الكوارث و النكبات الطبيعية.
- الأنشطة التعاونية.
- الشئون التموينية.
- أنشطة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية.
- الشئون الأمنية وخدمات الشرطة.
- الحقوق والحريات العامة.
- الآداب العامة.
- الثارات والتخرجات القبلية.
- شئون عقال الحارات والقرى
- أية موضوعات أخرى تحال إليها من قبل المجلس.

وتنجز كل لجنة من لجان المجلس المحلي المتخصصة الموضوعات المحالة إليها من خلال التداول والتشاور ورفع ما تتوصل إلية من توصيات بتوافق الآراء وفي حالة عدم اتفاق اللجنة على رأي موحد في موضوع معين يجب أن يتضمن تقريرها المرفوع للمجلس الآراء المتباينة ليقرر ما يراه مناسباً. كما يجوز للجان المتخصصة للمجالس المحلية على مستوى المحافظة والمديرية أثناء عقدها لاجتماعاتها أن تطلب عبر رئيس المجلس من ترى حضوره من العاملين بالأجهزة التنفيذية أو غيرهم من ذوي الخبرة لتقديم أية إيضاحات أو وثائق لها علاقة بالموضوعات المطروحة عليها. ويجوز لكل مجلس محلي على مستوى المحافظة والمديرية أن يشكل عند الاقتضاء لجاناً خاصة مؤقتة من بين أعضائه أو من خارجه وذلك لدراسة مواضيع محددة أو القيام بمهام معينة على أن تنتهي مهمة كل لجنة من هذه اللجان برفع تقرير بما توصلت إليه من نتائج . يجوز للجان المؤقتة التي يشكلها المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية لأغراض التحقيق في أي خروقات ومخالفات منسوبة إلى أي من العاملين في الوحدة الإدارية أو بغرض تقصي الحقائق حول موضوع معين أن تقرر عقد جلسات استماع يحضرها من تراه من المواطنين أو الموظفين المتخصصين أو غيرهم وذلك

للإدلاء ببيانات أو معلومات أو آراء حول الواقعة موضوع التحقيق[1]. وعلى كل لجنة من اللجان المتخصصة أن تراعى في تقاريرها المرفوعة إلى المجلس ما يلي:

١- الوضوح بدون إطالة .

٢- أن يتضمن التقرير ملخصاً بكل موضوع من الموضوعات المطروحة على اللجنة ورأيها فيه.

٣- تسلسل الموضوعات في التقرير حسب ورودها في جدول الأعمال مع الإشارة إلى الرقم المعطى لها في جدول الأعمال.

وإذا غاب رئيس أي لجنة من لجان المجلس المحلي التخصصية لأي سبب كان يحل محله في رئاسة الجلسة من يختاره الحاضرون من الأعضاء، ما لم فأكبرهم سناً.

قيادة الوحدات الإدارية:

تتكون القيادة الإدارية في المحافظة من المحافظ والأمين العام والهيئة الإدارية للمجلس المحلي و أخيراً المكتب التنفيذي للمحافظة.

١. المحافظ:

يعد المحافظ المسئول الأول في المحافظة ، ويمثل السلطة التنفيذية في إدارة شئونها طبقاً للسياسة العامة للدولة ، ويكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير[2]، يتم انتخابه بالاقتراع السري من قبل هيئة انتخابية تتكون من المجلس المحلي للمحافظة ومجالس مديريات المحافظة ممن تتوفر فيهم شروط الترشيح ، ويصدر بتعيينه قرار جمهوري فور إعلان نتيجة فوزه ويباشر مهامه بعد أداء اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية، وتكون فترته أربع سنوات تبدأ من تاريخ أدائه اليمين الدستورية ويجوز له ترشيح نفسه وإعادة انتخابه بذات الطريقة بولاية تالية فقط في ذات المحافظة.

ولكل مواطن يمني في الجمهورية اليمنية حق ترشيح نفسه للانتخابات لمنصب المحافظ في أي محافظة متى توافرت فيه الشروط التالية :

أ ـ أن لا يقل عمره عن (٤٠) سنة

ب ـ أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي على الأقل أو ما يعادله.

ج ـ أن يكون لديه خبرة عملية لاحقة للمؤهل الجامعي لا تقل عن عشر سنوات.

---

(1) - المادة رقم (٤٩،٥٠، ٥١) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بالقرار رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م – ص٤٦

(2) - المادة رقم ٣٨ (أ – ب – ج) من قانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٨ م بتعديل بعض مواد القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠م بشأن السلطة المحلية ص ١

د ــ أن يكـون مـستقيم الخلـق والـسلوك ومؤديـاً للـشعائر الإسـلامية وألا يكـون قـد صـدر ضـده حكـم قـضائي فـي جريمـة مخلـة بالأمانـة أو الـشرف، مـالم يكـن قـد رد إليه اعتباره.

ه ــ أن لا يكون قد فصل من الوظيفة العامة بقرار تأديبي .

و ــ أن يكـون مقيمـاً فـي المحافظـة عـادة أو بهـا مقـر عملـه الرئيـسي أو مقـر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيه.

والمحـافظ هـو رئـيس المجلـس المحلـي بالمحافظـة بحكـم منـصبه وهـو المـسؤول الأول فـي المحافظـة باعتبـاره ممـثلاً للـسلطة التنفيذيـة ويكـون مـسؤولاً ومحاسـباً أمـام رئـيس الجمهوريـة ومجلـس الـوزراء وقراراتهـا ملزمـة لـه ويجـب عليـه تنفيـذها فـي كـل الحـالات كمـا يكـون مـسؤولاً أمـام المجلـس المحلـي للمحافظـة والـوزير فـي أدائـه لمهامـه واختصاصاته [١]

٢. مدير عام المديرية :

يكـون لكـل مديريـة مـدير عـام يـصدر بتعيينـه قـرار مـن رئـيس مجلـس الـوزراء بنـاء علـى ترشـيح مـن الـوزير [٢] ومـدير عـام المديريـة هـو رئـيس المجلـس المحلـي بحكـم منـصبه و هـو المـسئول التنفيـذي الأول فيهـا. [٣] ويجـب أن تتـوافر فـي مـن يعـين لـشغل منـصب مـدير عام المديرية الشروط الآتية: [٤]

أ ــ أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

ب ــ أن يكون لديه مؤهل جامعي.

ج ــ أن يكون من بين الكوادر العاملة في الجهاز الإداري للدولة.

د ــ أن يكـون مـستوفياً لـشروط شـغل وظيفـة مـدير عـام إدارة عامـة طبقـاً للقـوانين و الأنظمة النافذة.

ه ــ أن لا يكون قد سبق فصله من الوظيفة العامة بإجراء تأديبي.

وقـد أضـافت اللائحـة التنفيذيـة فـي هـذا الخـصوص فـي المـادة (٧٢/ب،ج) أنـه يجـري إعـادة النظـر فـي التعيينـات فـي وظيفـة مـدير عـام فـي عمـوم مـديريات الجمهوريـة بمـا يتفـق مـع شـروط شـغل وظيفـة مـدير عـام المديريـة وذلـك عقـب صـدور اللائحـة. وأضـافت أنـه لا يجـوز تعيـين المحـالين للتقاعـد فـي وظيفـة مـدير عـام مديريـة حتـى و إن كـانوا مـستوفين لشروط شغل هذه الوظيفة.

---

[1] ـ المادة رقم (٤٠) من قانون لسلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠ ص ١٥

[2] ـ المادة رقم (٨١) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م – ص ٢٧

[3] ـ المادة رقم (٨٢) من قانون السلطة– ص ٢٧

[4] ـ المادة رقم (٨٢) من قانون السلطة– ص ٢٧

ويتولى مدير عام المديرية تحت إشراف وتوجيه المحافظ تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المديرية في كافة المجالات وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها

وللمحافظ ومدير عام المديرية، حسب الأحوال، وعلى سبيل ذلك ممارسة عدد من الاختصاصات الآتية :

أ ـ رئاسة اجتماعات المجلس المحلي للمحافظة وتنظيم أعماله وتنفيذ قراراته وتوصياته بما يكفل تحقيق مهامه ودوره في تنمية المجتمع المحلي.

ب ـ الإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي .

ج ـ رئاسة المكتب التنفيذي للمحافظة والإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعاته.

د ـ المحافظة على الأموال العامة.

ه ـ حماية الحقوق والحريات العامة.

و ـ إبرام عقود المقاولات والتوريدات المتعلقة بالمشاريع التي تتولى تنفيذها الأجهزة التنفيذية بعد إعلان المناقصات عنها وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة .

ز ـ تعزيز دور القضاء وذلك بإحالة ما يعرض عليه من المنازعات ذات الطابع القانوني إلى الأجهزة القضائية المختصة وتنفيذ الأوامر والقرارات والأحكام التي يطلب منه القضاء تنفيذها.

ح ـ إجراء الترتيبات مع الأجهزة المركزية المعنية لضمان توفير المواد التموينية لسكان المحافظة و متابعة توزيعها .

ط ـ اتخاذ التدابير العاجلة و إجراء الاتصالات اللازمة لمواجهة حالات الكوارث والطوارئ وتنسيق الجهود الرسمية والشعبية للتخفيف من آثارها.

ي ـ تمثيل المحافظة والمديرية حسب الأحوال ومجلسها المحلي أمام القضاء وفي مواجهة الغير .

ك ـ أية مهام تقتضيها طبيعة وظيفته أو تنص عليها القوانين والأنظمة النافذة أو يكلف بها من قبل المجلس المحلي. [1]

---

[1] ـ المادة رقم (٦١) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بالقرار رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م ـ ص ٥١

إضافة إلى ذلك يقوم المحافظ بالمهام الآتية: [1]

أ ـ متابعة و تقييم سير العمل بالمحافظة والمديريات التابعة لها والقيام بالتفتيش الدوري المفاجئ على أعمالها .

ب ـ متابعة تنفيذ نظم التقارير الخاصة بالخطة و الموازنة والأنشطة الأخرى في المحافظة و مديرياتها .

ج ـ تعميم القوانين والقرارات والتعليمات الصادرة من أجهزة السلطة المركزية على الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وكافة المعنيين بها ومتابعة تنفيذها.

د ـ توجيه الدعوة لعقد اجتماعات استثنائية للمجالس المحلية للمديريات أو أي منها طبقاً لأحكام القانون ولائحته.

ه ـ التنسيق بين المجالس المحلية لمديريات المحافظة وحل أي خلافات قد تنشأ فيما بينها، أو بينها وبين أي من الأجهزة التنفيذية .

و ـ إحاطة الهيئة الإدارية بالمجلس المحلي بترشيحات رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة.

كما يقوم مدير عام المديرية بتنفيذ القرارات والتعليمات الصادرة من المحافظ .

٣. الأمين العام للمجلس المحلي للمحافظة والمديرية :

يعقد المجلس المحلي للمحافظة أول اجتماع له خلال أسبوعين من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخابات بناء على دعوة من رئيس الجمهورية وبحضور ممثلين عن الوزارة ، وينتخب المجلس في هذا الاجتماع من بين أعضائه بعد أداء اليمن القانونية أميناً عاماً للمجلس[2] ويشترط فيمن يرشح نفسه لمنصب أمين عام المجلس المحلي للمحافظة ما يلي :

أ ـ ألا يقل عمره عن (٣٥) سنة .

ب ـ أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي .

ج ـ أن تكون لديه خبرة في العمل الإداري لاحقة لحصوله على المؤهل لا تقل عن خمس سنوات.[3]

وفي حالة عدم توفر شرط أو أكثر من الشروط المحددة في المرشح أو تعذر انتخاب الأمين العام لأي سبب أخر فيجوز لرئيس الجمهورية اختيار من يراه مناسباً

---

[1] - المادة رقم (٦١-٦٢) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بالقرار رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م – ص ٥١

[2] - المادة رقم (٢٠/أ) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م – ص٨

[3] - المادة رقم (٢١/أ) من قانون السلطة – ص٨

مـن بـين أعـضاء المجلـس المحلـي لـشغل هـذا المنـصب بنـاءً علـى عـرض مـن الـوزير و موافقـة مجلـس الـوزراء . وهـذه الإجـازة للـرئيس منحهـا المُـشرع تؤكـد القناعـة الكاملـة أن هـذه الـشروط قـد لا تتـوفر جميعهـا أو بعـضها فـي المرشـحين لمنـصب الأمـين العـام للمجلـس المحلـي للمحافظـة لوجـود المجـاملات وتـدخل الأحـزاب الـسياسية والقبليـة وغيرهـا مـن المحـسوبية ، ويلاحـظ مـن ذلـك أن الـشرط الأول يطلـب لأول مـرة فـي تـاريخ التـشريع اليمنـي بـل وتجـاوز سـن عـضو مجلـس النـواب (الـسلطة التـشريعية) وهـو (٢٥) عامـاً ، مما يدل على أهمية هذا المنصب .

وأدرك المـشرع أهميـة الكفـاءات العلميـة، وضـرورة إتاحـة الفرصـة لأصـحابها للمـساهمة فـي عمليـة التنميـة المحليـة بمـا يكونـون قـد اكتـسبوه مـن معـارف علميـة خـلال مراحـل التعلـيم المختلفـة، و متجـاوزاً شـرط إجـادة القـراءة والكتابـة فـي عـضو الـسلطة التـشريعية، فقفـز بـذلك قفـزة نوعيـة. واعتقـد أن هـذا الـشرط مـن الممكـن تحققـه علـى مـستوى المحافظـات، بينمـا تـوفره علـى مـستوى المـديريات بنـسبة أقـل. وشـرط الخبـرة ليـسهل علـى الأمـين العـام القيـام بعملـه لـسبق علمـه بـالقوانين والأنظمـة، وكيفيـة سـير المعـاملات فـي الجهـاز الإداري، وهـذا الـشرط لـم يكـن منـصوصاً عليـه فـي القـوانين الـسابقة. وإذا لـم يتقـدم للترشـيح لمنـصب الأمـين العـام سـوى مرشـح واحـد تنطبـق عليـه جميـع الـشروط المطلوبـة وفقـا لأحكـام القـانون أو كانـت جميـع تلـك الـشروط متـوفرة فـي واحـد فقـط مـن المتقـدمين لترشـيح أنفـسهم اعتبـر المرشـح فـي أي مـن الحـالتين فـائزا بهـذا المنـصب بالتزكيـة . ويتـولى أمـين عـام المجلـس المحلـي للمحافظـة مـساعدة المحـافظ لإدارة شـئون مجلـسها المحلـي، ويتـولى الأمـين العـام للمديريـة مـساعدة المـدير العـام لإدارة شـؤون مجلـسها المحلـي ويمارسان على وجه الخصوص المهام والاختصاصات الآتية :

أ ـ الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي .

ب ـ متابعـة إعـداد مـشروعات خطـة التنميـة الاقتـصادية والاجتماعيـة للمحافظـة ومتابعـة انجازها في مواعيدها ورفع التقارير الدورية بشأنها إلى المحافظ .

ج ـ اقتـراح النفقـات الإداريـة والتـشغيلية اللازمـة لتـسيير أعمـال المجلـس وتنفيـذها بعـد إقرارها.

د ـ متابعة أعمال اللجان المختلفة التي يشكلها المجلس.

ه ـ تنـسيق العلاقـات والجهـود مـع الجمعيـات والمنظمـات والاتحـادات الاجتماعيـة والمهنية والإبداعية المنشأة طبقاً للقوانين النافذة .

و ـ ممارسة سلطات وصلاحيات المحافظ في حالة غيابه أو خلو منصبه.

ز ـ اية مهام أخرى يكلف بها من قبل المجلس أو المحافظ [1] .

---

[1] - المادة رقم (٢٢) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م – ص ٨

يعتبر أمين عام المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبة نائباً للمحافظ وفي حالة غياب الأمين العام أو خلو منصبة فيحل وكيل المحافظة محل المحافظ في ممارسة سلطاته التنفيذية ولا يجوز لأمين عام المجلس المحلي للمحافظة مغادرة المحافظة إلا بإذن من المحافظ.[1] وينتخب الأمين العام للمجلس المحلي لمدة دورة المجلس فقط كما يعتبر أمين عام المجلس المحلي للمديرية بحكم منصبه نائباً لمدير عام المديرية ويتولى مساعدته في إدارة شؤون المديرية ويحل محله في غيابه أو خلو منصبه.

٤) الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة والمديرية :

يكون للمجلس المحلي للمحافظة والمديرية هيئة إدارية تتكون من:[2]

- رئيس المجلس
- الأمين العام — نائباً للرئيس
- رؤساء اللجان المتخصصة — أعضاء

تتولى الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة والمديرية المهام والاختصاصات الآتية :

أ ـ إدارة وتسيير أعمال المجلس فيما بين ادوار انعقاده .

ب ـ دراسة وإقرار مشاريع جداول المجلس

ج ـ دراسة ومناقشة مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية والحساب الختامي للمحافظة وعرضها على المجلس .

د ـ دراسة ومناقشة موازنة النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية للمجلس المحلي وعرضها عليه.

ه ـ مراقبة ومتابعة الأجهزة التنفيذية في أدائها لمهامها وتنفيذها للخطط والبرامج وتقديم التقارير بشأنها إلى المجلس .

و ـ متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وإعداد التقارير اللازمة بشأنها للمجلس.

ز ـ ممارسة مهام المجلس في الأحوال الاستثنائية والمسائل العاجلة التي لا تحتمل التأجيل على أن تعرض القرارات والإجراءات التي تم اتخاذها عن المجلس في أول اجتماع تالٍ يعقده ليقرر ما يرى ما لم تكن متعلقة بموضوع سبق للمجلس أن اتخذ قراراً بشأنه .

---

(1) - المادة رقم (٤٨) من قانون السلطة – ص ٨ المادة رقم (٢٠-٢١-٢٢) مرجع سابق ص (٨-٩-٢٩)

(2) - المادة رقم (٣١، ٣٢) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م – ص ١١

ح ـ متابعة مستوى تحصيل الموارد المالية المحلية والمشتركة والمركزية والتأكد من توريدها إلى الحسابات الخاصة بكل منها بشكل منتظم وفقاً لأحكام هذا القانون والتعليمات الصادرة من وزارة المالية.

ط ـ قبول الهبات والتبرعات والوصايا المقدمة للمجلس طبقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

ي ـ دراسة و اقتراح إنشاء مشاريع مشتركة مع محافظات أخرى .

ك ـ الاقتراح المسبب لإجراء المساءلة و المحاسبة لرؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة.

ل ـ إعداد المقترحات الهادفة لتنمية المبادرات الذاتية .

م ـ دراسة التقارير والموضوعات المطلوب عرضها على المجلس المحلي للمحافظة و إبداء الرأي بشأنها.

ن ـ أية مهام أخرى تكلف بها من المجلس المحلي.

س ـ وتتولى الهيئة الإدارية للمحافظة مهمة إضافية على ما ذكر وهي الإشراف على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات ومساعدتها في تنفيذ مهامها.

وتقوم الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة بمتابعة أنشطة المجالس المحلية للمديريات ومناقشة المصاعب والمعضلات التي تواجهها واقتراح الحلول المناسبة بشأنها. كما يكون للهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة سلطة الإشراف على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات ومتابعة أنشطتها ومساعدتها في تنفيذ مهامها ومناقشة المشاكل والمعضلات التي تواجهها واقتراح الحلول المناسبة بشأنها.

٥) المكتب التنفيذي للمحافظة والمديرية واختصاصاته :

تتألف الأجهزة التنفيذية في المجالس المحلية للمحافظة والمديرية من القيادة التنفيذية العامة في نطاق الوحدة المحلية ويأتي على رأس تلك الأجهزة رئيس الوحدة الإدارية المحافظ على مستوى المحافظة ومدير عام المديرية على مستوى المديرية وهم يتولون القيام بوظائف عديدة فكل واحد منهم يتولى بحكم منصبه رئيس الوحدة الإدارية ورئيس المجلس المحلي ورئيس الهيئة الإدارية للمجلس المحلي و رئيس المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية . ويكونون أبرز الشخصيات و أهم الرؤساء التنفيذيين على الصعيد المحلي سواء من حيث المركز القانوني الذي يتمتعون به أو الاختصاص الوظيفي المخول لهم . ويكون للمحافظة والمديرية مكتب تنفيذي يتألف من:

أ- المكتب التنفيذي للمحافظة : [1]

١- محافظ المحافظة رئيساً

٢- أمين عام المحافظة نائباً للرئيس

٣- وكيل المحافظة(أو وكلاء المحافظة) عضواً

٤- مديري الأجهزة التنفيذية بالمحافظة أعضاء

ب.- المكتب التنفيذي للمديرية [2]

١- مدير عام المديرية رئيساً

٢- أمين عام المجلس المحلي نائباً للرئيس

٣- مديري الأجهزة التنفيذية بالمديرية أعضاء

مهام واختصاصات المكتب التنفيذي للمحافظة والمديرية :

يتولى المكتب التنفيذي للمحافظة والمديرية بصورة جماعية حسب الأحوال المهام والاختصاصات الآتية: [3]

أ _ إعداد مشروع خطة التنمية التي تضطلع بها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وموازنتها السنوية وعرضها على المجلس المحلي قبل إحالتها إلى لجنة الخطة و الموازنة.

ب _ تنسيق نشاطات الأجهزة التنفيذية بالمحافظة والمديرية تخطيطاً وتنفيذاً.

ج _ دراسة و مناقشة التقارير الخاصة بتنفيذ الخطط و البرامج والأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة والمديرية وتقييم مستوى الأداء.

د _ بحث الوسائل الكفيلة بالتنفيذ الأمثل للقرارات المركزية وقرارات المجالس المحلية للمحافظة والمديرية.

ه _ وضع الخطط والبرامج الخاصة بتحصيل الموارد المالية بما يكفل رفع كفاءة التحصيل وتقييم التنفيذ بصورة مستمرة .

و _ اتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بمواجهة الكوارث الطبيعية وتفعيل أنشطة الدفاع المدني .

ز _ دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ للمحافظة ومدير عام المديرية للمديرية أو المجلس المحلي للمحافظة والمديرية من موضوعات و إبداء الرأي بشأنها.

---

(1)- المادة رقم (٥٢) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م – ص ١٧

(2) - المادة رقم (٩١-٩٢) من قانون السلطة المحلية مرجع سابق ص ٢٩

(3) - المواد رقم (٥٣,٥٤,٥٥) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م – ص ١٨,١٧

ح _ دراسة وتقييم الوضع الإداري بالمحافظة واقتراح الوسائل والخطط الكفيلة بتحسين وتطوير مستوى الأداء.

ويتولى المكتب التنفيذي للمحافظة الإشراف على أعمال المكاتب التنفيذية في مديريات المحافظة ومساعدتها في تنفيذ مهامها

ويعقد المكتب التنفيذي اجتماعاً دورياً مرة كل شهر على الأقل، ويجوز للمحافظ بالمحافظة ومدير عام المديرية أو متى طلب منه ثلث أعضاء المكتب دعوة المكتب إلى اجتماع استثنائي كلما دعت الحاجة إلى ذلك. ولا تكون اجتماعات المكتب التنفيذي صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائه وتتخذ قراراته وتوصياته بأغلبية الأعضاء الحاضرين. وعند تساوي الأصوات يُرجح الجانب الذي منه الرئيس .

و من خلال التشكيل أعلاه يبدو واضحاً أن أغلبية أعضاء المكتب التنفيذي من العناصر المعُينة باستثناء شخص واحد منتخب من خارج وهو أمين عام المجلس المحلي والذي يُعد نائباً لرئيس المكتب التنفيذي. و كما ذُكر سابقاً المحافظ ومدير عام المديرية و الأمين العام في قيادة الوحدات الإدارية فإننا سوف نتناول هنا، الموضوع عن وكيل المحافظة فقط كونه عضواً في المكتب التنفيذي للمحافظة ولم يُشر إليه فيما سبق .

مهام وكيل المحافظة :

يتحدد المركز القانوني لوكيل المحافظة من خلال درجته الوظيفية وطبيعة المهام الموكلة إليه وعلى أساس ذلك فإن درجة وكيل المحافظة هي ذات درجة وكيل وزارة ويصدر بتعيينه قرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناءً على ترشيح من الوزير. ويكون للمحافظة وكيل أو أكثر وفقاً لطبيعة المحافظة (حضرية أو ريفية) وموقعها و أهمية نشاطها ومساحتها الجغرافية وكثافتها السكانية.[1] و يُعد وكيل المحافظة أحد القيادات الإدارية ويجيئ على رأس السلم الإداري في التنظيم الهيكلي للجهاز الإداري العام للدولة ، ويخضع لقانون الخدمة المدنية بصفته رجل إدارة يمارس اختصاصات ذات طبيعة إدارية وتنفيذية .[2]

ويتولى وكيل المحافظة أو الوكلاء مهام الإشراف على إدارة نشاط قطاع أو أكثر من قطاعات الخدمات في نطاق المحافظة، أو الإشراف على إدارة شئون عامة في

---

(1) ـ المادة رقم (٤٩) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م – ص ١٧

(2) ـ د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية مقارنة ،ط٤ ، ٢٠٠٢م ، ص ٣١٦

نطـاق جغرافـي معـين وذلـك وفقـاً لقـرار تعيينـه.[1] ولا يجـوز لوكيـل المحافظـة مغـادرة المحافظة إلا بإذن من المحافظ.[2]

و اختـصاصات وكيـل المحافظـة فـي القـانون تقتـصر علـى أن يحـل محـل المحـافظ فـي حالـة غيـاب الأمـين العـام، حيث راعـى المُشرع حالـة غيـاب الأمـين العـام فـي الوقـت الذي يكون فيه المحافظ غائباً أو منصبه شاغراً.

الموارد المالية للوحدات الإدارية [3]:

أضـاف القـانون الجديـد للوحـدات الإداريـة المحليـة بعـض المـوارد الماليـة الجديـدة وحـددها علـى سـبيل الحـصر ، وقـسم تلـك المـوارد بـين المـديريات كمـستوى أدنـى والمحافظـات كمـستوى أعلـى فـي الـسلطة المحليـة بـصورة واضـحة لا لـبس فيهـا ولا غمـوض ، فـضلاً عن أنه قام بتنظيم كيفية إنفاقها في مستويات السلطة، وذلك على النحو التالي :

١- مـوارد المديريـة : وتـشمل ٥٠% مـن حـصيلة الإيـرادات الزكويـة بمختلـف أنواعهـا، ثـم الرسـوم المحليـة والتـي مـن أهمهـا ضـرائب المهـن الحـرة، ورسـوم الخـدمات والدعايـة وغيرهـا ، ثـم الهبـات والتبرعـات الخارجيـة ، وأخيـراً الهبـات من الأشخاص الاعتباريين والأفراد المحليين .
٢- مـوارد المحافظـة : وتـشمل ٥٠% مـن حـصيلة الإيـرادات الزكويـة بمختلـف أنواعهـا ، أيـضاً الرسـوم وضـرائب محليـة مـن أهمهـا ضـريبة العقـارات ، وضـريبة القـات وكـسب العمـل، وغيرهـا مـن الرسـوم المتعلقـة بالنقـل والعمـران والطـرود البريديـة، والهبـات الخارجيـة مـن الأشـخاص الاعتبـاريين والأفـراد المحليين كما هي الحال بالنسبة للمديريات .
٣- رسوم مركزية : يجري جبايتها باسم التعاون على النفط وغيرها.
٤- الدعم المركزي: ما تخصصه الدولة من دعم مركزي .

وقد نظم القانون أسلوب إنفاق الموارد على مستوى المحافظة دورياً وفقاً للنسب التالية :

١- (٢٥%) لمصلحة المديرية التي قامت بالتحصيل .
٢- (٢٥%) لمصلحة نشاط المحافظة .
٣- (٥٠%) توزع على بقية مديريات المحافظة بالتساوي .

---
[1] - المادة رقم (٥٠) من قانون السلطة– ص ١٧
[2] - المادة رقم (٥١) من قانون السلطة – ص ١٧
[3] - المادة رقم (١٢٣) من قانون السلطة رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠م ص ٢٠

العلاقة بين السلطة المحلية والسلطة المركزية :

تعد العلاقة بين السلطة لمحلية والسلطة المركزية أحد عناصر الاستقلال لنظام السلطة المحلية ، بينما تحدد التشريعات القانونية في اليمن هذه العلاقة على أساس التابع والمتبوع مع الإشارة إلى عدم وجود أية اختلافات جوهرية في القانونين الصادرين بعد الوحدة أو قبلها، ويمكن إيجاز هذه العلاقة على النحو التالي :

أ ـ تعيين السلطة المركزية لرؤساء وحدات السلطة المحلية ووكلائهم ورؤساء المكاتب التنفيذية.

ب ـ دعوة السلطة المركزية إلى انتخابات المجالس المحلية واجتماعاتها التي يرأس وزير الإدارة المحلية جانباً منها.

ج ـ حل المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية .

د ـ قرارات السلطة المركزية ملزمة للسلطة المحلية وواجبة التنفيذ .

ه ـ ترأس السلطة المركزية للمجالس المحلية الشعبية من خلال رؤساء الوحدات المحلية بحسبان أنهم ممثلون للسلطة المركزية .

و ـ يحق لثلثي المجلس المحلي سحب الثقة من المحافظ ويعتبر موقوفاً عن مزاولة نشاطه بقوة القانون.

ومن المتغيرات التي حاول القانون الجديد الخروج بها من ضغوط المطالبة بتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية أنه أعطى حق الاقتراح للسلطة المركزية (رئاسة الوزراء) بالتعاون مع السلطات المحلية في المحافظات في اجتماع مشترك للانتقال إلى انتخاب رؤساء المجالس المحلية من بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبين بعد بحث وتقييم نظام السلطة المحلية وسبل تدعيمه وتطويره، وكذا تقييم حجم التطور الاقتصادي والاجتماعي الناتج عن قيام تجربة السلطة المحلية.

وقد اعتمد القانونان مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية في المستويات كافة وقد ظل هذا شعارا مرفوعاً غير قابل للتطبيق .

وعلى هذا النحو يمكن القول إن التحول نحو إدارة المجتمع ما يزال بعيد المنال وإن هذا التحول يحبو حبوا، نظرا لعوامل عدة أهمها الإرادة السياسية المفتقرة لإصلاح النظام المحلي والتي تتجلي في عدم الأخذ بأسلوب الانتخابات لتشكيل هيئات السلطة المحلية باعتبار أنه أسلوب يتفق مع النظام السياسي السائد الذي يقوم على التعددية الحزبية والانتخابات في تشكيل المؤسسات المركزية (التنفيذية، والتشريعية) أيضاً في عدم نقل كل الاختصاصات التي تهم المجتمع المحلي خاصة في المجال الزراعي والصناعات الصغيرة وغيرها من المجالات التي تعد مورداً للأهالي يحسن مستوى معيشتهم، الأمر الذي يعد تمسكاً بالمركزية والتحكم بالشأن المحلي .

كما تضمن الفصل عرض تحليل إحصائي لنتائج الاستبيان على مستوى المحاور الرئيسية المكونة للاستبيان مع مقارنة تلك النتائج فيما بين المحافظات وتضمن الفصل أيضاً دراسة فرضيات البحث في ضوء نتائج الاستبيان .

أ - منهجية الدراسة الميدانية :

يمكن تحديد منهجية الدراسة الميدانية من خلال استعراض الآتي :

أ – أهداف الدراسة الميدانية .

ب- مجتمع البحث .

ج- حجم عينة البحث واسلوب تخصصها

أ- أهداف الدراسة الميدانية :

انطلاقاً من الأهداف الأساسية للدراسة، ونظراً لأهمية معرفة وتحديد مختلف الجوانب ذات العلاقة بالتأثير سلباً أو إيجاباً على نجاح تجربة نظام السلطة المحلية باليمن، إضافة إلى ضرورة إبراز المعوقات الأساسية لنظام فاعل للسلطة المحلية، فقد قمنا بإجراء الاستبيان الميداني لاستطلاع آراء ذوي التجربة والممارسة والمشاركة الفعلية في السلطة المحلية بمختلف مستوياتها بهدف الوقوف على المعطيات التالية:

أ ــ الوقوف على مدى إسهام الاستقرار السياسي والاجتماعي باليمن بعد الوحدة في إنشاء نظام السلطة المحلية المعمول به حالياً، وذلك عن طريق معرفة مدى تأييد أعضاء المجالس المحلية لكونهم قد مارسوا الإدارة وفقاً للقانون الجديد.

ب ــ الوقوف على أوجه الاختلاف بين ما هو سائد وفقاً للقانون الجديد، خصوصاً وأن التجربة الحالية في دورتها الثانية، وذلك مقارنة بما كان معمولاً به قبل صدور قانون السلطة المحلية الجديد، الذي اتسم بنوع من الاستقرار السياسي والازدواج في التطبيق حسب ما تناولته الدراسة في الأبواب السابقة.

ج ــ الوقوف على تأثير الأساليب التي استخدمت في عملية دمج القوانين التشطيرية على نظام السلطة المحلية.

د ــ الوقوف على مدى القناعة بالتقسيم الإداري القائم، وهل هناك اتجاه عام لأهمية إعادة النظر فيه وتعديله.

ه ــ الوقوف على مدى تأثير نظام السلطة المحلية في النظم الإدارية القائمة.

و ــ تحديد الأثر السلبي أو الإيجابي لأنظمة الإدارة المحلية.

ز ــ الوقوف على مدى تأثير ضعف الموارد المالية على تطوير تجربة السلطة المحلية.

ح ــ الوقوف على مدى اتفاق آراء العينة المبحوثة من عدمه على قانون السلطة المحلية رقم (٤) لعام ٢٠٠٠، وهذا يعتبر نقطة البداية للانطلاق نحو تجربة ناجحة لنظام السلطة المحلية.

ب- مجتمع البحث :

حرص الباحث على أن تكون الصيغة المبحوثة معبرة عن مجتمع الدراسة و أن تكون ممثلة من خلال الاستناد إلى عدة مؤشرات يمكن الاعتماد عليها، و نظراً لتعدد تلك المؤشرات فقد فضل الباحث أن يقسمها إلى مجموعات يكون لكل منها مؤشرات متجانسة.

أولاً: التضاريس الجغرافية للمحافظات المبحوثة :

نظراً لكون اليمن يتمتع بخاصية التباين في تضاريس محافظاته المختلفة، فضل الباحث أن تكون المحافظات المختارة ممثلة لمختلف التضاريس والمكونة من التقسيمات التالية:

أ- السهول الساحلية والسواحل.

ب- المناطق الجبلية الوعرة.

ج- الهضاب.

ء - الصحراء

ومن ثم فإن المحافظات التي وقع عليها الاختيار هي محافظات ممثلة لتلك التقسيمات ومعبرة عن مختلف التقسيمات الخاصة بالتضاريس حيث تم الاختيار على النحو التالي:

١- المحافظات المبحوثة الممثلة لتضاريس السهول الساحلية، والسواحل اليمنية:

تمتد المحافظات الممثلة لتضاريس السهول الساحلية على شواطئ البحر الأحمر وخليج عدن والبحر العربي، وهي تشمل الآتي :

أ- محافظة حجة الممتدة على سواحل البحر الأحمر وسهول تهامة.

ب- محافظة لحج التي تحاذي شواطئ خليج عدن.

ج - محافظة حضرموت الواقعة على شواطئ البحر العربي.

٢- المحافظات المبحوثة الممثلة للمناطق الجبلية :

يتميز اليمن بسلسلة جبال ممتدة من الشمال إلى الجنوب بمحاذاة البحر الأحمر ولها عمق في الداخل إلى مشارف الهضاب ، كما أن هناك سلسلة ممتدة بمحاذاة خليج عدن والبحر العربي ، وقد أنشئت في هذه البيئة العديد من المحافظات، على النحو التالي :

أ- محافظة حجة: وهي محافظة جبلية إضافة إلى امتدادها على سواحل البحر الأحمر، حيث تقع معظم مديرياتها في مناطق جبلية وعرة وشاهقة الارتفاع، وتقع على السلسلة الجبلية الممتدة بمحاذاة البحر الأحمر.

ب - محافظة صعده : وهي محافظة تقع معظم مديرياتها في المناطق الجبلية الممتدة إلى الشرق في عمق الأراضي اليمنية ، كما يقع جزء من مديريات تلك المحافظة في مناطق هضبية ، وتمتد حتى تصل إلى أطراف الصحراء على حدود محافظة الجوف .

ج - محافظة عمران: وهي أيضاً محافظة تقع معظم مديرياتها بمناطق جبلية شديدة الوعورة وذلك في السلسلة الجبلية الداخلية و إلى الشرق من السلسة الجبلية المحاذية للسواحل الغربية لليمن.

د - محافظة لحج : وتمتد حدود تلك المحافظة إلى الشمال في السلسلة الجبلية المحاذية للسواحل الغربية والسواحل الجنوبية المحاذية لخليج عدن ، إضافة إلى وقوع جزء من مديرياتها بالسلسلة الجبلية الممتدة إلى الشرق والى الشمال باتجاه الداخل ، وتمثل تلك السلسلة الجزء الجنوبي للسلسة الجبلية الممتدة في الشمال إلى الجنوب بمحاذاة السهول الساحلية الغربية.

٣- المحافظات المبحوثة والممثلة للهضاب :

تمتد الهضاب في عمق الأراضي اليمنية، وذلك كلما ابتعدنا عن السهول الساحلية سواء الغربية أو الجنوبية، وهناك عدة محافظات ممثلة لتلك البيئة، وقد وقع الاختيار على المحافظات التالية:

أ- محافظة حضرموت : والتي تعتبر من أكبر محافظات الجمهورية اليمنية مساحة ولكونها محافظة ساحلية و ممتدة إلى الشمال باتجاه العمق ، وجزء كبير من أراضيها واقع في الهضاب الواقعة إلى شمال السهل الساحلي ، وتمتد حتى حدود الصحراء الواقعة جنوب الربع الخالي.

ب- محافظة صعده: تقع بعض مديرياتها على الهضاب وخصوصاً المديريات الواقعة إلى الشرق والجنوب من مدينة صعدة.

ج - محافظة عمران: يقع جزء من مديرياتها على الهضاب خصوصاً في المديريات الشرقية والشمالية الشرقية.

٤- المحافظات الممثلة للبيئة الصحراوية:

هناك صحراء تقع في عمق الأراضي اليمنية، وتمتد شرقاً وشمالاً انطلاقاً من السواحل الغربية والجنوبية على التوالي كما أن اليمن تقع جنوب الربع الخالي، وعليه تقع في هذه البيئة الصحراوية عدة محافظات، وقع الاختيار منها على ما يلي:

أ- محافظة حضرموت: والتي تقع أجزاؤها الشمالية في مناطق صحراوية.

ب- محافظة صعده: وهي تحاذي الصحراء في أطرافها الشرقية.

ثانياً: التقسيمات الإدارية والمحلية:

تعتبر التقسيمات الإدارية والمحلية من أهم المؤشرات التي اعتمدت عليها الدراسة، كون هدفها دراسة مستوى ما تحقق في مجال تطبيق اللامركزية من خلال انتهاج نظام السلطة المحلية وتشجيع المحليات في المشاركة في إدارة شئون البلاد والمساهمة في عملية التنمية لتخفيف الأعباء على السلطة المركزية.

وقد وقع الاختيار على المحافظات المبحوثة في هذه الدراسة لكونها تمثل ما يزيد على ٣٠ % من مكونات التقسيمات الإدارية والمحلية بالجمهورية اليمنية، وقد تجسدت مبررات الاختيار في نسبة التمثيل العالية لتلك المحافظات مقارنة بقياس تلك المؤشرات على مستوى الجمهورية، حيث نجد أن المحافظات المستهدفة في الدراسة قد مثلت النسبة المئوية للمؤثرات المعدة على مستوى التقسيمات الإدارية والمحلية التالية :

١- إجمالي عدد مديريات المحافظات المختارة (١١١) مديرية، من أصل (٣٣٣) مديريه تمثل العدد الإجمالي لعدد المديريات بمحافظات الجمهورية اليمنية، أي أن المديريات المختارة تمثل ما نسبته (٣٣%) من إجمالي المديريات في الجمهورية.

٢- إجمالي عدد المجالس المحلية في المحافظات المدروسة (١١٦) مجلساً، وعددها على مستوى الجمهورية (٣٥٤) مجلساً محلياً ، وذلك ما نسبته (٣٣%) من إجمالي عدد المجالس بالجمهورية.

٣- بلغ عدد أعضاء المجالس المحلية بالمحافظات التي تم دراستها حوالي (٢٢٤٥) عضواً، ومثل ذلك ما نسبته (٣١%) من إجمالي عدد أعضاء المجالس المحلية على مستوى الجمهورية البالغ عددهم (٧٣١٥) عضواً.

ثالثاً: المؤشرات الاجتماعية والديمغرافية :

لما كان الإنسان هو وسيلة التنمية و غايتها.. و انطلاقا من كون هذه الدراسة تسعى لمعرفة مستوى وكفاءة تطبيق نظام السلطة المحلية (اللامركزي) و الذي بدوره يسعى إلى رفع مستوى وكفاءة عملية التنمية المقدمة للإنسان ، لذلك وجب أخذ مؤشرات حجم السكان وعدد المساكن بعين الاعتبار ، إضافة إلى ما يتوفر لتلك المساكن من خدمات أساسية عائدة إلى مستوى التنمية وكفاءتها في الوقت الحاضر ، ومن خلال تحديد نسبة المساكن المتصلة بالخدمات العامة من الكهرباء والمياه و الصرف الصحي، خصوصاً و أن تطبيق نظام السلطة المحلية يهدف أساساً إلى رفع مستوى وكفاءة تلك الخدمات المقدمة للسكان .

و فيما يلي عرض ملخص لمستوى تلك المؤثرات بالمحافظات المبحوثة مقارنة بمستواها على مستوى الجمهورية:

١- بلغ تعداد السكان بالمحافظات المدروسة (٤,٨٠٣,٦٣٧) نسمة ، وبمقارنته بعدد السكان على مستوى الجمهورية البالغ (١٩,٦٨٥,١٦١) نسمة وذلك وفقاً لتعداد السكان في عام ٢٠٠٤م، نجد أن عدد السكان بالمحافظات المختارة مثل ما نسبته (٢٤,٤%) من إجمالي عدد سكان الجمهورية .

٢- بلغ عدد الأسر بالمحافظات المختارة حوالي (٦١٧,٠٠٣) أسرة، تمثل ما نسبته (٢٢,٤%) من إجمالي عدد الأسر على مستوى الجمهورية البالغ عددها (٢,٧٥٥,٨٣٣) أسرة وفقاً لنتائج تعداد عام ٢٠٠٤م.

٣- بلغ عدد المساكن بالمحافظات المختارة حوالي (٦٢٤,٤٨٥) مسكناً، تمثل ما نسبته (٢٢%) من إجمالي عدد المساكن على مستوى الجمهورية البالغ عددها (٢,٨٣٤,٤٣٧) مسكناً وفقاً لنتائج التعداد السكاني عام ٢٠٠٤م.

٤- بلغ عدد المساكن التي تتصل بالشبكة العامة للكهرباء بالمحافظات المختارة حوالي (١٩٧,٧٤٧) مسكناً ، تمثل ما نسبته (١٧%) من إجمالي عدد المساكن على مستوى الجمهورية البالغ عددها (١,١٧٥,٨٨٩) مسكناً متصلاً بتلك الخدمة وفقاً لنتائج تعداد عام ٢٠٠٤م. و تمثل نسبة المساكن المتصلة بالشبكة العامة للكهرباء في كل المحافظات المستهدفة بالدراسة وعلى مستوى الجمهورية (٧%) و(٤٢%) لإجمالي المساكن بالجمهورية على التوالي.

٥- بلغ عدد المساكن التي تتصل بشبكة المياه العامة بالمحافظات المختارة حوالي (١٤٧,٩٠٠) مسكناً متصلاً بالخدمة، تمثل ما نسبته (٢٦%) من

إجمـــالي عـــدد المـــساكن علـــى مـــستوى الجمهوريـــة البـــالغ عـــددها (٧٣٦,٠٩٤) مسكن متصل بتلك الخدمة وفقاً لنتائج تعداد عام ٢٠٠٤م.

٦- بلـغ عـدد المـساكن التـي تتـصل بالـشبكة العامـة للـصرف الـصحي بالمحافظـات المختــارة حــوالي (٥٤٢٨١) مــسكناً متــصلاً، تمثــل مــا نــسبته (١٦%) مــن إجمــالي عــدد المــساكن علــى مــستوى الجمهوريــة البــالغ عــددها (٤٤٩,٨٨٢) مــسكناً متــصلاً بتلــك الخدمــة وفقــاً لنتــائج تعــداد عــام ٢٠٠٤م. و تمثــل نــسبة المــساكن المتــصلة بالــشبكة العامــة للــصرف الــصحي فــي كــل المحافظــات المــستهدفة بالدراســة وعلــى مــستوى الجمهوريــة (٢%) و(١٧%) مــن إجمــالي المساكن بالجمهورية على التوالي.

رابعاً: الخدمات الأساسية:

بالإشــارة إلــى أن الإنــسان هــو هــدف التنميــة ونظــراً لتعــدد المجــالات الخدميــة التــي تقــدمها خطــط التنميــة ، وكــون تعــدد المجــالات الخدميــة المتــوفرة ومــستوى كفاءتهــا هــي المؤشــر الأساســي الــذي يمكــن الحكــم مــن خلالــه علــى نجــاح الخطــط التنمويــة مــن عدمــه ، ونظــراً لكــون الأنــشطة الخدميــة كثيــرة ولا يمكــن تناولهــا فــي تلــك الخلاصــة التــي نهــدف مــن خلالهــا إلــى تحديــد مــستوى أهــم المؤشــرات علــى مــستوى الجمهوريــة و المحافظــات التــي علــى أساسها تــم الاختيــار للمحافظــات المستهدفة للدراسـة ، وفــي ضــوء تلــك المعطيــات فقــد وقــع الاختيــار علــى مجــال الــصحة والتعلــيم لكونهمــا أهــم المجــالات الخدميــة التــي يــسعى الــيمن إلــى تنميتهــا وتطويرهــا، و تأمــل مــن خــلال الالتــزام بنظــام الحكــم المحلــي فــي أن يــسهم المجتمــع المحلــي فــي رفــع مــستوى الخدمــة المقدمــة فــي هــذين المجــالين بمــا يلبــي متطلبــات واحتياجات المجتمع المحلي في مختلف المحافظات .

وفيما يلي سوف نتناول أهم المؤشرات المعبرة:

١- يبلــغ عــدد المــدارس بــالتعليم الخــاص والحكــومي بــالتعليم الأساســي فــي المحافظــات المدروســة (٣,٣٦٤) مدرســة ، تمثــل مــا نــسبته أكثــر مــن (٣٠%) مــن عــددها علــى مستوى الجمهورية البالغ عددها(١١٠٤٥) مدرسة.

٢- يبلــغ عــدد المــدارس بــالتعليم الخــاص والحكــومي بــالتعليم الثــانوي فــي المحافظــات المدروســة (٦٧٠) مدرســة، تمثــل مــا نــسبته (٢٢%) مــن عــددها علــى مــستوى الجمهورية البالغ عددها (٢٩٧٢) مدرسة.

٣- يوضــح الجــدول (٤-١) عــدد الطــلاب والمدرســين والتعلــيم الحكــومي والخــاص والتعلــيم الأساســي فــي المحافظــات المــستهدفة بالدراســة وإجمــالي العــدد عــل مستوي الجمهورية:

الجدول رقم (١/٤)عدد الطلاب والمدرسين بحسب النوع في الجامعات المبحوثة والجمهورية

في السنة الدراسية ٢٠٠٤-٢٠٠٥م

البيـــان	عدد الطلاب		عدد المدرسين	
	ذكور	إناث	ذكور	إناث
المحافظات المبحوثة	٦٧١٤٥٩	٣٦٥٠٥٩	٢٥٢٥١	٥١١١
إجمالي الجمهورية	٢٨٦٠١٦٨	١٨٠٧٢٤٠	٨٣٤٦٨	٢٢٥٩٤

المصدر : الجهاز المركزي للإحصاء " كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٦" الجدول رقم (٨-أ) ، (٩-أ) ص (٢٧٣-٢٧٥) صنعاء -٢٠٠٧م

يوضح الجدول (١/٤) أن نسبة الطلاب الذكور والإناث بالمحافظات المبحوثة حوالي (٢٣% - ٢٠,٢%) على التوالي من إجمالي عددهم على مستوى الجمهورية. بينما تبلغ تلك النسب لعدد المدرسين والمدرّسات الذكور والإناث (٣٠,٣% - ٢٢,٦%) على التوالي في المحافظات المستهدفة مقارنة بإجمالي العدد على مستوى الجمهورية.

٤- يوضح الجدول رقم (٤-٢) عدد المدرسين والطلاب بالتعليم الحكومي والخاص في المرحلة الثانوية في المحافظات المستهدفة بالدراسة و إجمالي العدد على مستوى الجمهورية:

الجدول رقم (٢/٤)عدد الطلاب والمدرسين حسب النوع في التعليم الثانوي

في المحافظات المبحوثة وإجمالي الجمهورية في السنة الدراسية ٢٠٠٤-٢٠٠٥

البيـــان	عدد الطلاب		عدد المدرسين	
	ذكور	إناث	ذكور	إناث
المحافظات المبحوثة	٩٤,٥٦٤	٢٦,٧٧٧	١٩٠٤	٣٩٢
إجمالي الجمهورية	٤٠٩,٨٩٦	١٨٥,٢١٨	٤٨٢٤	١٣٩٩

المصدر : الجهاز المركزي للإحصاء " كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٦"

الجدول رقم (٩-أ) ص (٢٧٥) صنعاء -٢٠٠٧م.

وضح الجدول رقم (٤-٢) أن نسبة الطلاب الذكور والإناث بالمحافظات المبحوثة في التعليم الثانوي حوالي (٢٣%) و (١٤,٤٥%) على التولي من إجمالي عددهم على مستوي الجمهورية بينما تبلغ تلك النسبة لعدد المدرسين والمدرسات الذكور والإناث حوالي (٣٩,٤٧%) و (٢٨%) على التوالي في المحافظات المستهدفة مقارنة بإجمالي العدد على مستوى الجمهورية ، كما يبلغ عدد

العاملين في المنشآت التعليمية الخاصة في المحافظات المبحوثة حوالي (٢٤٧٠) بالنسبة للخدمات الصحية فقد بلغ عدد المستشفيات المركزية والريفية بالمحافظات المدروسة (٥٧) مستشفى، تمثل ما نسبته (٢٦%) من عددها على مستوى الجمهورية البالغ (٢١٤) مستشفى، وبلغت عدد الأسرة (٣,٢٦٩) سريراً في المحافظات المدروسة مقارنة بحوالي (١٣,٥٤٥) سريراً على مستوى الجمهورية بنسبة ٢٤% من الأسرة في الجمهورية .

٥- بلغ إجمالي القوى العاملة التخصصية بالمحافظات المدروسة في المجال الصحي (الاختصاصيون) حوالي (١٤٧٤) اختصاصياً، تمثل ما يزيد على (١٧%) من عددهم على مستوى الجمهورية البالغ (٨,٤٧٤) أخصائياً.

٦- بلغ عدد الفنيين المؤهلين و القوى العاملة الأخرى في المجال الصحي في المحافظات المدروسة حوالي (٩,١٦٩) تمثل ما نسبته (٢٤%) على مستوى الجمهورية البالغ (٣٧,٤٤١) .

٧- يبلغ عدد العاملين في المنشآت الصحية الخاصة بالمحافظات المستهدفة بالدراسة حوالي (٣٨٥٢) عاملاً يمثلون ما نسبته (١٦%) من إجمالي العدد على مستوى الجمهورية البالغ (٢٤,٠٦٤) عاملاً .

ويمكن من خلال هذا معرفة مدى توفر الخدمات الأساسية (الصحة – التعليم) أهم خدمتين وذلك من خلال معرفة نسبة الطلاب الدارسين والمدرسين في المحافظات المبحوثة (أساسي – ثانوية)ومن خلال عدد المستشفيات والعاملين بها وبالتالي معرفة حجم ما تمثله تلك المحافظات مقارنة بإجمالي الجمهورية.

ومنها يمكن الخروج بمؤشر أن المحافظات المختارة يمكن أن تكون ممثلة للمجتمع أي لكل المحافظات (أي أنها عينة ممثلة) باستخدام الوزن النسبي لأثر تلك الخدمتين بالمحافظات المدروسة .

و استناداً إلى ما تم عرضه يمكن القول بأن المحافظات المختارة في الدراسة تمثل محافظات الجمهورية المختلفة، فإن دراسة نظام السلطة المحلي فيها من خلال استطلاع رأي المشاركين في نظام السلطة المحلية بعد اعتماده كمنهج لعملية التنمية يجعلنا نتوقع أن تكون النتائج معبرة .

ج – حجم عينة البحث وأسلوب تخصيصها :-

١- وصف عينة البحث وكيفية اختيارها:

انطلاقاً من أهداف الدراسة الميدانية، يمكن تعريف مجتمع الدراسة بأنه مكون من أعضاء المجالس المحلية، ووفقاً لمنهجية العينة المتعلقة بالمحافظات الممثلة بالعينة، فإن أعضاء المجالس المحلية في المحافظات المختارة سيكونون المجتمع الذي سيتم الاختيار من بين أعضائه لاستيفاء الاستبيان.

وسيمثل في العينة المبحوثة كل من :

أ. أعضاء في المجالس المحلية للمحافظات المختارة.

ب. أعضاء في المجالس المحلية بالمديريات بالمحافظات الممثلة بالعينة.

وقد اعتمد الباحث على العشوائية في اختيار المبحوثين، وتم الاستعانة بأعضاء المجالس المحلية بالمحافظات لمتابعة استيفاء الاستبيانات من قبل الأعضاء الذين وقع عليهم الاختيار من المجالس المحلية بالمديريات.

٢- حجم العينة :

عند الشروع في هذه الدراسة الميدانية كان من الضروري تحديد حجم عينة الدراسة وفق المحددات العلمية، وفي ضوء الإمكانات المتاحة للباحث سواء المادية أو غير المادية المتمثلة في الجهد المطلوب لمتابعة توزيع واستيفاء الاستبيان وكذلك في حدود الوقت المطلوب للإنجاز.

وقد انطلق الباحث من تخصيص حجم العينة بكل محافظة حيث خصص لكل محافظة (٣٥) استمارة توزع ٥٠% فأكثر منها على أعضاء المجالس المحلية للمحافظات، والنسبة المتبقية تم توزيعها على أعضاء المجالس المحلية للمديرات وقد اختلفت نسبة التوزيع بين أعضاء مجالس المحافظات والمديريات من محافظة لأخرى وقد روعي التوزيع المتساوي فيما بين المحافظات ولم يُراعَ هذا الشرط فيما بين المديريات المكونة لكل محافظة نظراً للكلفة الكبيرة.

واعتمد الباحث في التوزيع المتساوي فيما بين المحافظات حتى يتسنى مقارنة النتائج لمختلف المحافظات والتي بلا شك ستعطي المقارنة مصداقية وبالتالي تزيد الموثوقية في النتائج التي تتوصل إليها الدراسة.

وقد تحدد الحجم الإجمالي للعينة المبحوثة في كافة المحافظات بـ (١٧٥) استمارة .

يوضح الجدول رقم (٣/٤) عدد اعضاء المجالس المحلية بالمحافظات حسب المحافظات المبحوثة

الجدول رقم (٣/٤) يبين عدد أعضاء المجالس المحلية في المحافظات حسب المحافظات المبحوثة وفقا لقانون السلطة المحلية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠

المحافظة	صعدة	لحج	عمران	حجة	حضرموت
عدد أعضاء المجالس المحلية بالمحافظة	١٦	١٦	٢١	٣٢	٣١

بين الجدول رقم (٣/٤) عدد أعضاء المجالس المحلية بالمحافظات حسب المحافظات المبحوثة

أما عدد أعضاء المجالس المحلية بالمديريات فقد حددها قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠ م، وذلك على النحو التالي :

أ- أعضاء المجالس المحلية بالمديريات التي يبلغ سكانها (٣٥٠٠٠) نسمة يتكون من (١٨) عضواً.

ب – المجالس المحلية بالمديريات التي يتراوح حجم سكانها بين (٣٥٠٠٠) و(٧٥٠٠٠) نسمة ، فيتكون عدد الأعضاء فيها من (٢٠) عضواً .

ج- المجالس المحلية بالمديريات التي يتراوح حجم سكانها بين (٧٥٠٠٠ – ١٥٠٠٠٠) نسمة يتكون أعضاء المجلس فيها من (٢٦) عضوا

ء – المديريات التي يزيد حجم سكانها عن (١٥٠٠٠٠) نسمة يتكون عدد أعضائها من (٣٠) عضواً .

٥- الدراسة التحليلية لعينة الدراسة ونتائجها:

قام الباحث بالنزول الميداني إلى المحافظات المستهدفة بالدراسة وعددها خمس محافظات من إجمالي إحدى وعشرين محافظة بحسب التقسيم الإداري المعتمد للجمهورية اليمنية، وبالتالي فإن المحافظات التي تم اختيارها بالدراسة تمثل أكثر من خُمس محافظات الجمهورية، وقد شملت عينة الدراسة محافظات (حضرموت، حجة،عمران، لحج، صعدة)

وقد تم توزيع (١٧٥) استبيان على أفراد المجتمع المستهدف بالمحافظات التي وقع عليها الاختيار، وبشكل متساو فيما بين المحافظات، حيث وزعت(٣٥) استمارة بكل محافظة من المحافظات الممثلة بالدراسة.

أما بالنسبة لتوزيع استمارات الاستبيان على مجتمع الدراسة في كل محافظة من المحافظات المبحوثة فقد اعتمد على الأسلوب العشوائي في اختيار المبحوثين من أعضاء المجالس المحلية، وذلك بهدف معرفة الاتجاهات الرسمية والسلوكية الرئيسية على تطبيق نظام السلطة المحلية وفقاً للقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م، إضافة إلى ذلك فإن توزيع حجم العينة بشكل متساو فيما بين المحافظات قد هدف الباحث به إلى إمكانية المقارنة بين المحافظات بشكل علمي وفقاً للظروف البيئية لتلك المحافظات، وفي ضوء مستوى التنمية الذي تحقق بسبب الأخذ بنظام السلطة المحلية سواء في ظل قانون عام ٢٠٠٠م أو القوانين السابقة له.

وبالنسبة لمستوى الاستجابة لأفراد العينة المبحوثة من أعضاء السلطة المحلية فقد بلغت نسبته (٨٦%) من إجمالي حجم العينة التي توزعت بالتساوي فيما بين المحافظات المختارة بالدراسة ولكن تلك النسبة مختلفة على مستوى كل محافظة، كما أن نسبة الاستجابة لأفراد العينة قد تباينت على مستوى الاستيفاء للاستبيان ودرجة الاستجابة للمبحوثين على المحاور الخاصة بالاستمارة الموزعة على أفراد العينة.

وسيشمل تحليل العينة الدراسية كل من محتوى الاستبانة، وتحليل إجابة أفراد العينة المبحوثة، والنتائج التي توصل إليها الباحث .

أولاً : محتوى الاستبانة:

قام الباحث بإعداد الاستبانة انظر الشكل رقم (٤) في ضوء الأهداف المحددة للبحث والتي تطلبت القيام بإجراء دراسة ميدانية للوصول إلى تحقيق أهدافه والخروج بنتائج تحقق الأهداف الرئيسية للبحث،وقد أعد الباحث الأسئلة الخاصة بالاستبانة بما يتوافق وأهداف الدراسة الميدانية البالغة ثمانية أهداف تم استعراضها ضمن منهجية الدراسة الميدانية.

وانطلاقاً من المحددات الرئيسية السابقة قام الباحث بصياغة الأسئلة بشكل مبسط بحيث لا يحتمل اللبس لدى المبحوثين، كما راعى الباحث المحاذير الإحصائية بشأن الأسئلة المفتوحة، وقام بإغلاق الأسئلة وتحديد الإجابات المختلفة لكافة الأسئلة، وتم حصر الإجابات في ست إجابات لمختلف الأسئلة، بحيث تكون شاملة لمختلف الاتجاهات القائمة بالمجتمع المبحوث ومؤكدة لمدى اقتناع المبحوثين بالمحاور الأساسية التي احتوتها الاستبانة.

وقد تم اعتماد تلك التقسيمات للإجابة استناداً إلى دراسات سابقة استخدمت وفيها دراسة (الدكتور حميد المخلافي – المشاركة الشعبية والتنمية المحلية في اليمن) وكذا دراسة (الدكتور عبد الكريم الروضي – دور القبيلة في تفعيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية) ولا شك في أن التسلسل والبساطة لتلك الإجابات في الدراسات المشار إليها سابقاً كانت وراء اعتمادها من قبل الباحث في هذه الدراسة.

وقد تدرجت الإجابات على النحو التالي :

أ- أؤمن بشدة .

ب- أؤمن

ج- لا أؤمن إلى حد ما .

ء- لا أؤمن

هـ- لا رأي لي

و- لم يرد

وقد انطلق الباحث عند تحديد الإجابات ونوعية الإجابة إلى شمول مختلف الآراء بالإضافة إلى رفع مستوى الاستجابة بين المبحوثين ، وذلك من خلال مرونة الإجابات وتدرجها خصوصاً إذا ما أخذ بعين الاعتبار طبيعة العينة المستهدفة المتمثلة في أعضاء وقيادات السلطة المحلية كونهم الممارسين للسلطة في ظل قانون السلطة المحلية الحالية.

تأسيساً على ما تقدم كانت صياغة أسئلة الاستبانة على الوجه التالي :-

١- يوجد استقرار سياسي واقتصادي واجتماعي في اليمن بعد الوحدة، إلى أي مدى ساهم هذا الاستقرار في تأسيس السلطة المحلية؟

٢- أدت أساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية إلى التأثير في أغلب نظم الحكم ومنها نظام السلطة المحلية؟

٣- التقسيم الإداري القائم في الجمهورية اليمنية قائم على أسس صحيحة ولا يحتاج إلى تعديل .
٤- النظام الإداري القائم أدى إلى تأثير تطور نظام السلطة المحلية؟
٥- الأنظمة الإدارية المحلية السائدة قبل الوحدة أدت إلى تأخير تطور نظام السلطة المحلية.
٦- ضعف الموارد المحلية وقف عائقاً أمام نجاح تجربة السلطة المحلية؟
٧- قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠، ولائحته التنفيذية يعتبران البداية الصحيحة لنجاح تجربة السلطة المحلية؟
٨- مدى القبول باستقلالية الخطة والموازنة السنوية للوحدات الإدارية؟

وقد سعى الباحث إلى أن تكون الاستبانة مبسطة وشاملة ومتدرجة، على النحو الآتي: -

أ- مبسطة : أن تكون الصياغة اللغوية بسيطة وأن تكون الفكرة المطلوب الإجابة عنها واضحة، ولا تحتمل اللبس أو الغموض.
ب- شامل : تتضمن الاستبانة مختلف المحاور الممكن من خلالها تحقيق الأهداف الأساسية للبحث ولطبيعة الدراسة الميدانية.

يعني شمول الأداء السياسي القائم مدى الاستقرار في ظل ما هو قائم فعلاً بالإضافة إلى الآلية التي تم إتباعها لعملية دمج القوانين التأسيسية، ومدى الرضا عن الوضع القائم في ضوء ذلك، والإسهام في عملية التطوير وتأثير الإمكانات المتاحة في مواردها، والاستقلالية في عملية الإعداد للخطط على مستوى الوحدات الإدارية المختلفة، وفي عملية التنفيذ اللامركزي لتلك الخطط.

ج_ متدرجة : يعني صفة التدرج في طرح القضايا من حيث الحساسية، سواء من حيث الصياغة، أو من حيث طبيعة السؤال أو مضمونه، ومدى ارتباطه بالأوضاع السائدة فيما سبق وبالتحديد قبل الوحدة، بالإضافة للفترة السابقة لإصدار القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م .

بناءً على المعطيات السابقة تم إعداد الاستبانة، وتم توزيعها على المحافظات المستهدفة بالدراسة، وكذلك تم الاعتماد على العشوائية في الاختيار وبحسب ما هو معتمد في منهجية البحث .

ثانياً: مستوى الاستجابة للعينة المبحوثة:

تعتبر نسبة الاستجابة لدى عينة الدراسة المبحوثة دليلاً علمياً على مستوى الوعي الثقافي والسياسي للمجتمع محل الدراسة، وبناء على هذا المعطى يمكن القول بأن نسبة الاستجابة التي تحققت تعتبر نسبة مقبولة ومرضية لأن يتم بناء أحكام و استنباط استنتاجات صادقة ومعبرة عن مجتمع الدراسة. ويمكن توضيح ذلك بالتحليل الإحصائي والحسابي المبين في الجداول التالية :

يوضح الجدول (٤/٤) عدد ونسب الاستمارات التي تم توزيعها ونسب الإجابة عليها من أفراد عينة البحث في كل محافظة

الجدول رقم (٤/٤) عدد ا لاستمارات الموزعة والمستوفاة ونسبة الاستجابة بحسب المحافظة

م	المحافظة	الاستمارات الموزعة	الاستمارات المستوفاة جزئياً أو كلياً	نسبة الاستيفاء (%) (الاستجابة)
١-	صعدة	٣٥	٣٠	٨٥,٧
٢-	لحج	٣٥	٣٠	٨٥,٧
٣-	عمران	٣٥	٣٠	٨٥,٧
٤-	حجة	٣٥	٣١	٨٨,٦
٥-	حضرموت	٣٥	٣٠	٨٥,٧
	الإجمالي	١٧٥	١٥١	٨٦,٣

يبين الجدول (٤/٤) أن العدد الكلي للاستمارات التي تمّ توزيعها لكل المحافظات هو ١٧٥ استمارة و نجد بأن النسبة (٨٦%) تقريباً من مختلف المحافظات المستهدفة في الدراسة وقد تباينت تلك النسبة فيما بين المحافظات وذلك على النحو التالي :

١- محافظة صعدة : تعتبر نسبة عالية حيث تراوحت نسبة الاستجابة ٨٥,٧% من إجمالي الاستمارات المخصصة للمحافظة التي وزعت علي العينة المدروسة وعددها ٣٥ استمارة .

٢- محافظة لحج : كذلك تعتبر نسبة عالية حيث تراوحت الاستجابة ٨٥,٧% ومن إجمالي الاستمارات المخصصة للمحافظة والتي وزعت علي العينة المدروسة وعدد٣٥ استبيانة .

٣- محافظة عمران : كذلك هذه المحافظة نسبتها مساوية للمحافظتين السابقتين حيث تراوحت نسبة الاستجابة ٨٥,٧% من إجمالي العينة المخصصة للمحافظة وعددها ٣٥ استبانة .

٤- محافظتا حجة : تعتبر المحافظة الوحيدة بين المحافظات المستهدفة التي زادت نسبة الإجابة فيها عن غيرها والتي تراوحت ٨٨,٦% من إجمالي حجم العينة المخصصة للمحافظة وعددها ٣٥ استبانة .

٥- محافظة حضرموت : تعتبر نسبة الاستجابة في هذه المحافظة متساوية مع محافظة صعدة ولحج وعمران حيث تراوحت نسبة الاستجابة ٨٥,٧% من إجمالي العينة المخصصة للمحافظة وعددها ٣٥ استبانة .

ثالثاً : تحليل البيانات الشخصية للعينة :

احتوت الاستبانة على بعض الأسئلة التي تناولت الجوانب المذكورة في الجزء الأول من هذا الفصل وبعد تفريغ الاستبانات الخاصة بالمبحوثين في محافظات البحث ظهر النتائج التالية:

١- حسب النوع :

تم سؤال المبحوثين عن النوع وقد كانت هناك إجابتان متاحتان لهم (ذكر / أنثى) ويوضح الجدول رقم (٥/٤) التوزيع العددي و النسبي لعينة المبحوثين حسب النوع والمحافظة:

الجدول رقم (٥/٤) التوزيع العددي والنسبي للعينة المبحوثة حسب، النوع والمحافظة

المحافظة	صعده		لحج		عمران		حجة		حضرموت	
البيان	عدد أفراد العينة والنسبة المئوية									
	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%
ذكر	٢٧	٩٣,١٠	٢٧	٩٠	٢٧	٩٣,١٠	٢٦	٨٦,٧	٢٤	٨٢,٨
أنثى	٢	٦,٩	٣	١٠	٢	٦,٩	٤	١٣,٣	٥	١٧,٢
الإجمالي	٢٩	١٠٠	٣٠	١٠٠	٢٩	١٠٠	٣٠	١٠٠	٢٩	١٠٠

يبين الجدول رقم (٥/٤) أن نسبة الذكور في العينة المبحوثة أعلى من نسبة الإناث في كل المحافظات المبحوثة وهذا يرجع إلى الواقع السائد في المجتمع اليمني من حيث ارتفاع مستوى الأمية وقلة الوعي فعكس هذا الانخفاض في نسبة الإناث بين المبحوثين.

كما أن نسبة الذكور في العينة المبحوثة في محافظة حجة وحضرموت منخفضة يقابلها ارتفاع في نسبة المبحوثين من الإناث، ولا شك أن وجود العنصر النسائي في العينة المبحوثة يعطي نوعاً من الطمأنينة للباحث في إعطاء رأيه عن واقع السلطة المحلية.

٢- **حسب العمر :**

تم سؤال المبحوثين عن مستويات العمر في المحافظات المبحوثة وقد كانت هناك إجابات متاحة لهم هي :

١. اقل من ٢٠ سنة
٢. ٢١ - ٣٠ سنة
٣. ٣١ - ٤٠ سنة
٤. ٤١ - ٥٠ سنة
٥. أكثر من ٥٠ سنة

و يوضح الجدول رقم (٦/٤) التوزيع العددي والعمري والنسبي للعينة المبحوثة

الجدول رقم (٦/٤)التوزيع العددي والنسبي للعينة المبحوثة حسب الفئة العمرية والمحافظة

المحافظة	صعده		لحج		عمران		حجة		حضرموت	
الفئة العمرية	عدد أفراد العينة والنسبة المئوية									
	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%
٢٠ فاقل	-	-	-	-	١	٣	٣	١٠	٢	٧
٢١ – ٣٠	١١	٣٧	١٧	٥٧	١٦	٥٣,٥	٢١	٧٠	١١	٣٨
٣١ – ٤٠	١٣	٤٣	١٠	٣٣	١٣	٤٣,٥	٦	٢٠	١٣	٤٥
٤١ – ٥٠	٢	٧	٢	٧	-	-	-	-	٣	١٠
أكثر من ٥٠	٤	١٣	-	-	-	-	-	-	-	-
لم يرد	-	-	١	٣	-	-	-	-	-	-
الإجمالي	٣٠	١٠٠	٣٠	١٠٠	٣٠	١٠٠	٣٠	١٠٠	٢٩	١٠٠

يبين الجدول رقم (٦/٤) أن غالبية المبحوثين من ذوي الفئة العمرية (٢١-٣٠) يليها الفئة التالية (٣١-٤٠) سنة في كل المحافظات المبحوثة وهذا يجعل العينة متركزة في عمر يسمح لها بإعطاء إجابات تتفق مع الواقع السائد في كل محافظات البحث.

٣- حسب مستوى التعليم :

تم سؤال المبحوثين في المحافظات المبحوثة عن مستوى التعليم وقد كانت هناك خمس إجابات متاحة لهم هي :

١- اقل من الثانوية العامة
٢- ثانوية عامة
٣- دبلوم بعد الثانوية العامة
٤- جامعي
٥- دراسات عليا

ويبين الجدول رقم (٧/٤) التوزيع العددي والنسبي للعينة المبحوثة حسب المستوى التعليمي في المحافظات تحت الدراسة .

الجدول رقم (٧/٤) التوزيع العددي و النسبي للعينة المبحوثة حسب المستوى التعليمي والمحافظة

المحافظة	صعده		لحج		عمران		حجة		حضرموت	
مستوى التعليم	عدد أفراد العينة والنسبة المئوية									
	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%
أقل من الثانوية العامة	-	-	١	٣,٣	٢	٦,٧	-	-	٢	٧
ثانوية عامة	٩	٣١	٤	١٣,٣	-	-	٤	١٣	٤	١٤
دبلوم بعد الثانوية العامة	١	٣,٥	٦	٢	-	-	١	٣	٢	٧
جامعي	١٣	٤٤,٨	١٤	٤٦,٧	٢٢	٧٣,٣	٢٢	٧١	١٧	٥٨
دراسات عليا	٦	٢٠,٧	٣	١٠	٦	٢٠	٤	١٣	٤	١٤
لم يرد	-	-	٢	٦,٧	-	-	-	-	-	-
الإجمالي	٢٩	١٠٠	٣٠	١٠٠	٣٠	١٠٠	٣١	١٠٠	٢٩	١٠٠

يوضح الجدول رقم (٧/٤) توزيع المبحوثين حسب مستوياتهم التعليمية ويظهر منه أن الجامعيين هم الأغلبية من بين المبحوثين في كل المحافظات المبحوثة ويشكل الحاصلون على أقل من الثانوية العامة المرتبة الأخيرة من بين المبحوثين في كل المحافظات ، وقد تميز المبحوثون ذوو المستوى الجامعي في المحافظات المبحوثة فإن ارتفاع نسبة ذوي المستوى العلمي المرتفع بين المبحوثين يجعل الباحث يطمئن إلى الإجابات التي حصل عليها في الاستبيان سواء من حيث أحكامهم على المشاكل المطروحة للبحث أو من حيث صحة الإجابات المختارة ، مما يعني أن الباحث سيبنى حكمه على أسس سليمة ، و بالتالي تكون النتائج مرتبطة بأرض الواقع.

٤- الحالة الاجتماعية :

تم سؤال المبحوثين في المحافظات المبحوثة عن الحالة الاجتماعية وقد كانت هناك ثلاث إجابات متاحة لهم هي :

١. عازب
٢. متزوج
٣. أخرى

ويبين الجدول رقم (٨/٤) التوزيع العددي والنسبي للعينة المبحوثة في المحافظات المدروسة حسب الحالة الاجتماعية .

الجدول رقم (٤/ ٨) التوزيع النسبي للعينة في المحافظات المبحوثة حسب الحالة الاجتماعية.

المحافظة	صعده		لحج		عمران		حجة		حضرموت	
الحالية الاجتماعية	عدد أفراد العينة والنسبة المئوية									
	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%
عازب	٤	١٣	٩	٣١	٤	١٤	١٦	٥٣	٧	٢٥
متزوج	٢٦	٨٧	١٩	٦٦	٢٤	٨٣	١٢	٤٠	٢١	٧٥
أخرى	-	-	١	٣	١	٣	٢	٧	-	-
إجمالي	٣٠	١٠٠	٢٩	١٠٠	٢٩	١٠٠	٣٠	١٠٠	٢٨	١٠٠

يتضح من الجدول رقم (٨/٤) أن غالبية المبحوثين متزوجون وهذا يعني أنهم في مرحلة سنية و اجتماعية تمكنهم من استقراء الواقع السائد بصورة سليمة.

٥- مكان الميلاد :

تم سؤال المبحوثين في المحافظات المبحوثة عن مكان الميلاد وقد كانت هناك إجابتان متاحتان لهم هي:

١- محافظة

٢- مديرية

ويبين الجدول رقم (٤/٩) التوزيع العددي والنسبي للمبحوثين حسب مكان الميلاد

الجدول رقم (٤ /٩) التوزيع النسبي لعينة المبحوثين حسب مكان الميلاد

المحافظة	صعده		لحج		عمران		حجة		حضرموت	
مكان الميلاد	عدد أفراد العينة والنسبة المئوية									
	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%
محافظة	١٣	٤٣	١١	٣٦	٩	٣٠	٨	٢٧	٧	٢٤
مديرية	١٧	٥٧	١٩	٣	٢١	٧٠	٢٢	٧٣	٢٢	٧٦
الإجمالي	٣٠	١٠٠	٣٠	١٠٠	٣٠	١٠٠	٣٠	١٠٠	٢٩	١٠٠

ويتضح للباحث من الجدول رقم (٤/ ٩) أن اغلبية المبحوثين هم من المديريات وهذا يشكل نوعا من الاطمئنان إلى صحة الإجابات في الاستبيان نظراً لمعرفتهم بواقع محافظاتهم مما يعني الخروج بنتائج مطمئنة للباحث ، وتعدد المديريات بهذه المحافظات يؤكد ذلك.

رابعاً : تحليل النتائج الخاصة بمحاور البحث :

تم إعادة تفريغ بيانات الاستبانة في شكل جداول نسبية حيث يمكن استنباط خصائص العينة المبحوثة، وكذلك تحليل ومقارنة النتائج سواء فيما بين مفردات العينة بكل محافظة أو مقارنة الاتجاهات المختلفة لآراء المبحوثين فيما بين المحافظات محل الدراسة .

وتعتمد عملية التحليل والمقارنة للمفردات المبحوثة سواء داخل كل محافظة أو عند المقارنة فيما بين المحافظات على التوزيعات النسبية لاتجاهات وآراء المبحوثين على مستوى كل محور من محاور الاستبانة الذي يمثله جدول تجميعي نسبي لإجمالي العينة المستهدفة في محافظات الجمهورية التي وقع عليها الاختيار، وذلك بهدف الوصول إلى نتائج عامة للدراسة تبنى عليها التوصيات النهائية للدارسة .

وتتمثل المحاور الأساسية التي اعتمدت عليها الاستبانة الآتي :

أ ـ الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي بعد الوحدة إلى اي مدى ساهم في تأسيس السلطة المحلية.

ب ـ تأثير أساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية على نظم الحكم ومنها نظام السلطة المحلية.

ج ـ التقسيم الإداري الحالي قائم على أسس سليمة ولا يحتاج إلى تعديل .

د ـ النظام الإداري القائم أدى إلى تأخر تطور نظام السلطة المحلية.

ه ـ الأنظمة الإدارية المحلية السائدة قبل الوحدة أدت إلى تأخير تطور نظام السلطة المحلية.

و ـ ضعف الموارد المحلية وقف عائقاً أمام نجاح تجربة السلطة المحلية.

ز ـ قانون السلطة المحلية رقم (٤) لعام ٢٠٠٠، ولائحته التنفيذية يعد البداية الصحيحة لنجاح تجربة السلطة المحلية.

ح ـ تحديد ومعرفة القائمين على السلطة المحلية بالخطط والموازنات السنوية المعتمدة للوحدات الإدارية ومدى استقلالها.

بناء على ما تقدم تم إنشاء جداول نسبية يمكن من خلالها معرفة آراء واتجاهات المبحوثين حول المحاور التي قدمها الباحث لتكون أساساً للدراسة التطبيقية وصولاً للأهداف الرئيسية للبحث وقد كان تحليل المحاور على الوجه التالي :

المحور الأول : مدى إسهام الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي بعد قيام الوحدة اليمنية في تأسيس السلطة المحلية.

يبين الجدول رقم (١٠/٤) التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول مدى إسهام الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي باليمن بعد الوحدة في تأسيس السلطة المحلية

الجدول رقم (١٠/٤) التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول إسهام الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي في اليمن بعد تحقيق الوحدة في تأسيس السلطة المحلية (%)

المحافظة / البيان	صعدة	لحج	عمران	حجة	حضرموت
أؤمن بشدة	٢٠	٢٠	٢٠	٤٠	٤٠
أؤمن	٤٠	٣٧	٣٧	٣٧	٢٧
لا أؤمن إلى حد ما	٢٧	٢٧	٣٣	١٣	٢٢
لا أؤمن	١٠	١٣	١٠	٣	٧
لا رأي لي	٣	٣	٠	٧	٤
لم يرد	٠	٠	٠	٠	٠
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

يوضح الجدول (١٠/٤) أن المؤيدين لهذا الاتجاه من متحمسين بشدة أو بدرجة أقل هم النسبة الغالبة تقريباً في جميع المحافظات التي شملها البحث حيث زادت هذه النسبة عن ٥٧% في إجمالي المبحوثين في كل من محافظتي لحج وعمران وبلغت قرابة ٦٠% في محافظة صعدة وتجاوزت هذه النسبة ٦٥% في كل من محافظتي حضرموت وحجة مع ارتفاعها في المحافظة الأخيرة إلى أعلى مستوياتها مقارنة ببقية المحافظات.

وتعكس وتفسر النسب في الجدول (١٠/٤) نسبة الآراء غير المؤيدة لهذا الطرح فيما بين المحافظات، حيث بلغت أعلى نسبة من غير المؤيدين في محافظتي عمران ولحج بنسب ٤٣% و ٤٠% على التوالي، وهذا قد يعكس طبيعة الآراء للسلطة المحلية خصوصاً إذا أخذنا بعين الاعتبار حداثة الإنشاء لمحافظة عمران والتعديلات التي شملت مديريات محافظة لحج سواء بالإضافة لها من محافظة تعز أو استقطاع بعض المديريات لمحافظة الضالع حديثة الإنشاء أيضاً.

وقد تدنت تلك النسبة فيما بين المبحوثين إلى أدنى مستوياتها في محافظة حجة حيث بلغت ١٦%. وتراوحت هذه النسبة في محافظتي صعدة وحضرموت في العشرينات حيث بلغت ٣٧ و ٢٩% على التوالي، ويبدو بأن المحافظات التي ظل فيها التقسيم الإداري بدون تغيرات كبيرة بعد قيام الوحدة قد أخذت فيها نسبة المبحوثين غير المؤيدين في الانخفاض، مع ارتفاع تلك النسب بين المؤيدين في تلك المحافظات، بل وتجاوزت النسبة ٦٠% كما أشير إليها سابقاً.

المحور الثاني : مدى تأثير أساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية على نظم الحكم ومنها نظام السلطة المحلية

يوضح الجدول رقم (١١/٤) التوزيع النسبي لأراء المبحوثين حول مدى تأثير أساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية على نظام السلطة المحلية كغيره من نظم الحكم الأخرى، ومن خلال الجدول يمكن ملاحظة أن النسبة الغالبة من آراء المبحوثين قد اتجهت إلى تأييد الأطروحة القائلة بأن الدمج العشوائي للقوانين الشطرية قد أثر في أغلب نظم الحكم التي من بينها نظام السلطة المحلية.

الجدول رقم (١١/٤) التوزيع النسبي لأراء المبحوثين حول مدى تأثير أساليب الدمج العشوائي للقوانين الشطرية على نظام السلطة المحلية كغيره من نظم الحكم الأولى (%)

المحافظة البيان	صعدة	لحج	عمران	حجة	حضرموت
أؤمن بشدة	١٣	٢٣	١٧	٢٠	١٤
أؤمن	٤٤	٢٧	٣٣	٤٢	٣٨
لا أؤمن إلى حد ما	١٩	٢٧	٣٠	١٣	٢٤
لا أؤمن	١٥	١٠	١٠	٧	١٠
لا رأي لي	٩	١٠	٧	١٧	٧
لم يرد	٠	٣	٣	٠	٧
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

يبين الجدول (١١/٤) بأن هناك شبه اتجاه عام يفوق ما نسبته ٥٠% تقريباً مؤيدة لتأثير سلبي على نظام السلطة المحلية ناتج عن أساليب الدمج العشوائية التشطيرية، وذلك في كافة المحافظات المبحوثة، حيث بلغت نسبة مؤيدي هذا الاتجاه ٥٠% في كل

مـن محافظـة لحـج وعمـران، تليهـا محافظـة حـضرموت بنسبة ٥٢% مـن المبحـوثين وترتفـع تلك النسبة لتـصل إلـى ٥٧% و ٦٣% فـي كـل مـن محـافظتي صـعدة وحجـة علـى التوالي.

ونلاحـظ مـن الجـدول (١١/٤) أيـضاً أن المحافظـات التـي تـدنت فيهـا نـسبة المؤيـدين والمؤيـدين بـشدة مقارنـة ببقيـة المحافظـات، نجـد فيهـا نـسبة الـذين لا يؤمنـون بهـذا التـأثير هـي أعلـى النـسب حيـث بلغـت حـوالي ٣٧% و ٤٠% فـي كـل مـن محـافظتي لحـج وعمـران علـى التـوالي، وهـذا منطقـي علـى اعتبـار عـدم تـأثر هـاتين المحـافظتين بالتقـسيم الـسابق بـل تـم اسـتحداث قـوانين تـم بموجبهـا تغييـر كبيـر فـي التقـسيم الإداري المتعلـق بهـاتين المحـافظتين، وهـذه القـوانين صـدرت فـي وقـت متـأخر لعمليـة الـدمج الأساسـية للقوانين التشطيرية.

وبموجـب هـذا الجـدول (١١/٤) يلاحـظ أن النـسبة المتدنيـة لعـدم تأييـد هـذا الطـرح قـد كانـت مـن نـصيب محافظـة حجـة حيـث بلغـت ٢٠% وهـذا ينـسجم مـع منطـق حـصول تلـك المحافظـة علـى أعلـى النـسب بـين المؤيـدين لهـذا الطـرح، وهـذا قـد يعـود إلـى إحـساس القـائمين علـى الإدارة المحليـة بـالتغير الـذي لـم يُـراعِ طبيعـة التجـارب الـسائدة قبـل الوحـدة بـشأن الـسلطة المحليـة، وهـذا بـلا شـك ينـسجم مـن حيـث الإجـراءات التنفيذيـة لتلـك القـوانين بحكـم عـدم تـأثر محافظـة حجـة كثيـراً بالتعـديلات علـى الحـدود الجغرافيـة، ولكـن فـي الجوانب التطبيقية لتلك القوانين.

المحـور الثالـث : مـدى اقتنـاع المبحـوثين بـأن التقـسيم الإداري الحالي قائم على أسس سليمة ولا يحتاج إلى تعديل .

مـن خـلال هـذا المحـور تمكـن مقارنـة التوزيـع النـسبي لآراء المبحـوثين وفقـاً لهـذا المحـور مـع المحـورين الأول والثـاني كونهـا أخـذت بعـين الاعتبـار التـأثيرات المـصاحبة والتاليـة لقيـام الوحـدة اليمنيـة مـن خـلال التركيـز علـى الظـروف المـصاحبة لعمليـة دمـج القـوانين التـشطيرية ومـا تحقـق مـن اسـتقرار سياسـي بعـد تحقـق الوحـدة فـي نظـام الـسلطة المحلية المعمول به حالياً.

نلاحـظ مـن الجـدول رقـم (١٢/٤) الـذي يبـين التوزيـع النـسبي لآراء المبحـوثين حـول مـدى إيمـانهم بـأن التقـسيم الإداري القـائم حاليـاً صـحيح ولا يحتـاج إلـى تعـديل، نلاحـظ أنّ النـسب الغالبـة غيـر مؤيـدة بـشكل عـام فـي مختلـف المحافظـات مقارنـة بالمؤيـدين بكـل

درجاتهم من حيث شدة التأييد، حيث نجد بأن نسبة التأييد بلغت ٥٠% في حدها الأقصى وذلك في محافظة لحج وتدنت إلى الثلاثينات في محافظة عمران – حجة – حضرموت، بنسب ٣٥% ، ٣٦% ، ٣٤% على التوالي، وبلغت نسبة التأييد أدنى مستوياتها في محافظة صعدة، قابل ذلك نسبة عالية من غير المؤيدين لأطروحة هذا المحور بلغت حدها الأقصى في محافظة صعدة بنسبة ٧٧% تلتها محافظة عمران بنسبة ٦٢% جاءت بعدها محافظتا حجة و حضرموت بنسبة ٥٧%، ٥٣% على التوالي، وجاءت أدنى نسب غير المؤيدين في محافظة لحج وبنسبة ٤٣% .

الجدول رقم (١٢/٤) التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول مدى إيمانهم بأن التقسيم الإداري القائم حاليا صحيح ولا يحتاج إلى تعديل (%)

المحافظة / البيان	صعدة	لحج	عمران	حجة	حضرموت
أؤمن بشدة	٣	١٠	٣	١٣	١٧
أؤمن	١٠	٤٠	٣٢	٢٣	١٧
لا أؤمن إلى حد ما	٣٣	٣٣	٣٦	٣٧	٣٣
لا أؤمن	٤٤	١٠	٢٦	٢٠	٢٠
لا رأي لي	١٠	٧	٣	٧	٧
لم يرد	-	-	-	-	٦
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

بالإطلاع على الجدول (١٢/٤) يمكن للمرء أن يلاحظ نسبتي المؤيدين وغير المؤيدين في محافظتي صعدة وعمران وفيهما بلغت نسبتا المؤيدين وغير المؤيدين للمحور الحدين الأدنى والأعلى على التوالي مقارنة ببقية المحافظات، وهذا متفق مع النسب لكلا الاتجاهين في المحورين السابقين، وتنطبق بصورة أكثر وضوحاً النسب في كل من محافظتي لحج وعمران التي تأثرت بشكل مباشر بقوانين السلطة المحلية الصادرة، مع شبه توافق واستقرار في محافظتي حجة وحضرموت التي لم تشهد تغيرات جغرافية على مكوناتها الإدارية الكلية بعد الوحدة، حيث انعكس نسبة الآراء للمبحوثين من حيث التأييد أو عدم التأييد للطرح الذي يتضمنه هذا المحور، ويلاحظ بأن هناك شبه توافق منطقي مع تلك النسب في المحاور السابقة.

المحـــور الرابـــع : مـــدى تـــأثير النظـــام الإداري القـــائم فـــي عرقلـــة تطـــور نظام السلطة المحلية:

نظـراً لوجـود تـأثير مباشـر للأنظمـة الإداريـة علـى نظـام السلطة المحليـة الـذي يـتم تطبيقـه سـواء السلبي أو الإيجـابي ويتجـدد فـي ضـونها العراقيـل التـي تقـف فـي وجـه تطـور نظام السلطة المحلية في حالة أن تأثير النظام الإداري سلبي والعكس صحيح.

ويبـين الجـدول رقـم (١٣/٤) التوزيـع النـسبي لأراء المبحـوثين حـول مـدى ايمـانهم بـأن نظام الإدارة القائم عرقل تطور نظام السلطة المحلية .

الجدول رقم (١٣/٤) التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول مدى إيمانهم بأن النظام الإداري القائم يعرقل تطور نظام السلطة المحلية (%)

المحافظة / البيان	صعدة	لحج	عمران	حجة	حضرموت
أؤمن بشدة	٦٤	١٠	٢٣	٢٣	١٤
أؤمن	٢٩	٤٧	٣٧	٢٠	٣٨
لا أؤمن إلى حد ما	١٩	٧	١٧	٣٠	٢٠،٥
لا أؤمن	٣	٢٣	٢٠	٢٠	٢٠،٥
لا رأي لي	٣	١٣	٣	٧	٧
لم يرد	-	-	-	-	-
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

يلاحـظ مـن الجـدول (١٣/٤) أن نـسب المؤيـدين بـدرجاتهم المتفاوتـة مـن حيـث درجـة التأييـد فاقـت فـي كافـة المحافظـات نـسب غيـر المؤيـدين، فيمـا عـدا نـسبة آراء المبحـوثين بمحافظـة حجـة التـي فاقـت نـسبة غيـر المؤيـدين نـسب مؤيـدي الـرأي الـذي يتبنـاه هذا المحور.

أمـا بالنـسبة للمؤيـدين علـى مـستوى المحافظـات فنجـد أن محافظـة صـعدة حـصلت علـى الغالبيـة بنـسبة ٧٥% تلتهـا محافظتـا عمـران ولحـج بنـسبة ٦٠%، ٥٧% علـى التـوالي ، وحلـت محافظـة حـضرموت فـي المرتبـة قبـل الأخيـرة بنـسبة ٥٢% ثـم محافظـة حجة في المرتبة الأخيرة بنسبة ٤٣% كما سبق الإشارة إلى ذلك.

وفـي المقابـل نـسب غيـر المؤيـدين لأطروحـة هـذا الـرأي قـد تـدرجت النـسبة بحـسب التسلسل التالي صعدة ، لحج ، عمران ، حضرموت ، حجة.

بالنسب المتوالية التالية (٢٢% ، ٣٠% ، ٣٧% ، ٤١% ، ٥٠%)

وقد حدث شبه توافق في آراء المبحوثين في محافظات حجة وحضرموت وفقا لهذا المحور مع المحور السابق، وكذا في محافظة صعدة، وعمران، مقارنة ببقية المحاور المشار إليها فيما سبق.

ويمكن القول بأن النسب الواردة لآراء المبحوثين في محافظة صعدة هي التي تحيد عن التوافق مع بقية النسب، وتؤيد تلك النسب المعطيات في محافظتي لحج وعمران مقارنة بمحافظتي حضرموت وحجة، وذلك في ظل ما أفرزته تلك النسب في المحاور السابقة.

المحور الخامس: أدت الأنظمة الإدارية المحلية القائمة قبل الوحدة إلى تأخير تطور نظام السلطة المحلية.

يعتبر هذا المحور مكملاً للمحور الرابع الذي يعتمد على دراسة تأثير النظام الإداري القائم في ظل الوحدة، وقد ركز هذا المحور على معرفة مدى تأثير الأنظمة الإدارية المطبقة في السلطة المحلية قبل الوحدة في شطري اليمن على تطور نظام السلطة المحلية بعد قيام الوحدة، وهل كان لأنظمة الإدارة المحلية السائدة قبل الوحدة تأثير على تطور نظام السلطة المحلية في ظل الوحدة اليمنية ، وبالتالي تمت عملية الربط بين هذين المحورين والمحور الثاني الخاص بتحديد مدى تأثير أساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية على نظم الحكم وخاصة نظام السلطة المحلية.

ويبين الجدول رقم (١٤/٤) التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول مدى تأثير الأنظمة الإدارية التي كانت قائمة قبل الوحدة على تطور نظام السلطة المحلية حاليا، والذي يوضح بأن النسبة التالية بين المحافظات متفقة، مع أن للأنظمة الإدارية المحلية التي كانت قائمة قبل الوحدة تأثيرا سلبياً على تطور نظام السلطة المحلية القائم بعد الوحدة، وهذا الاتفاق سائد في كافة المحافظات فيما عدا محافظة لحج التي لم تؤيد فيها النسبة الغالبة لطرح المحور الخامس.

الجدول رقم (١٤/٤) التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول مدى تأثير الأنظمة الإدارية التي كانت قائمة قبل الوحدة على تطور نظام السلطة المحلية حاليا (%)

المحافظة / البيان	صعدة	لحج	عمران	حجة	حضرموت
أؤمن بشدة	٢٠	٢٠	٣٠	٦٣	١٧
أؤمن	٤٠	٢٧	٤٠	٢٣	٣١
لا أؤمن إلى حد ما	١٧	٢٣	١٧	٧	٢٤
لا أؤمن	١٣	٢٧	١٣	٧	١٤
لا رأي لي	٧	٣	-	-	١٤
لم يرد	٣	-	-	-	-
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

يلاحظ في الجدول (١٤/٤) أن ٨٦% من المبحوثين في محافظة حجة اتفقت آراؤهم مع ما تضمنه المحور الخامس من مقولة، وجاءت المرتبة الثانية بنسبة ٧٠% من رأي المبحوثين في محافظة عمران، تلتها محافظة صعدة نسبة ٦٠% وحلت محافظتا حضرموت ولحج في الأخير بنسبة ٤٨% و ٤٧% على التوالي .

وفي مقابل تلك النسب المؤيدة لرؤية هذا المحور نجد أنّ نسبة المعارضين قد تدنت إلى ما دون النصف في مختلف المحافظات عدا محافظة لحج التي حازت على النسبة الغالبة لهذه الفئة وبنسبة ٥٠%، وحصلت بقية المحافظات على نسب دون ٤٠% وانخفضت تلك النسبة إلى مستواها الأدنى حوالي ١٤% في محافظة حجة مقارنة ببقية المحافظات .

ويلاحظ من النسب الموضحة في الجدول (٤-١٤) أنّ التأثير السلبي للقوانين القائمة مقارنة بما كان سائداً قبل قيام الوحدة قد انعكس بشكل واضح في المحافظات التي انسجمت فيها الآليات السائدة في عملية تطبيق نظام السلطة المحلية قبل وبعد قيام الوحدة اليمنية .

ويمكن القول بأن ارتفاع النسب المؤيدة لتلك الرؤية في بعض المحافظات تشير إلى طموح الجهات التنفيذية إلى تجاوز الآثار السلبية للقوانين السائدة وكذا الآليات التطبيقية التي واكبت عملية التطبيق خلال تلك المراحل .

المحور السادس : ضعف الموارد المحلية وقف عائقاً أمام نجاح تجربة السلطة المحلية.

ينطلق هذا المحور من جانب آخر مختلف تقريباً عن الجوانب التي تم استعراضها سابقاً حيث انطلق من مدى تأثير الجوانب المالية على التجربة الوليدة بعد الوحدة، ومن خلالها يمكن التعرف على أهم العوامل المؤثرة في تجربة السلطة المحلية، أو تحديد المعوقات الرئيسية التي تواجه تطبيق ناجح للتجربة يواكب آمال وطموحات المواطنين.

ويمكن الخروج من خلال الآراء التي تطرح من قبل المبحوثين حول هذا المحور باستنتاجات للحكم من خلالها على مدى صلاحية التقسيم الإداري القائم المتمثل في المحور الثالث، وهل تم مراعاة الجوانب الأساسية المؤثرة في عملية التطبيق ومنها توفر المصادر اللازمة لتمويل عملية التنمية المحلية.

ويبين الجدول رقم (١٥/٤) التوزيع النسبي لأراء المبحوثين حول مدى اتفاقهم بأن ضعف الموارد المحلية عائق أمام نجاح تجربة السلطة المحلية.

الجدول رقم (١٥/٤) التوزيع النسبي لأراء المبحوثين حول مدى اتفاقهم بأن ضعف الموارد المحلية عائق أمام نجاح تربية السلطة المحلية (%)

المحافظة / البيان	صعدة	لحج	عمران	حجة	حضرموت
أؤمن بشدة	٢٣	٢٠	٣٣	٥٠	٣٠
أؤمن	٥٠	٤٧	٢٧	٢٣	٣٧
لا أؤمن إلى حد ما	١٧	١٣	٢٣	١٣	١٣
لا أؤمن	٧	١٠	١٠	٧	١٠
لا رأي لي	-	١٠	٧	٧	١٠
لم يرد	٣	-	-	-	-
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

يلاحظ أن الجدول رقم (٤-١٥) بأن يلاحظ بأن معظم المبحوثين أكدوا بدرجات متفاوتة من حيث شدة التأكيد على أن ضعف الموارد المحلية الدائمة لتجربة السلطة المحلية قد كان له أثر وعائق أمام نجاح تجربة السلطة المحلية وبلغت تلك النسب في حدها الأدنى ٦٠% من المبحوثين بمحافظة عمران، وفي محافظتي لحج وحضرموت ارتفعت تلك النسبة إلى ٦٧%، وجاءت في المرتبة الأولى من حيث ارتفاع النسب

المؤيدة لأطروحة ذلك المحور في محافظتي صعدة وحجة وبنسبة بلغت ٧٣% من إجمالي المبحوثين.

وقد ارتفعت نسب عدم الموافقة على هذا الرأي من قبل المبحوثين من حيث الارتفاع والانخفاض مع النسبة الأخرى المتمثلة في الموافقة فتجد أن نسبة التأييد المنخفضة في محافظة عمران قابلها ارتفاع نسبة عدم التأثير مقارنة ببقية المحافظات حيث وصلت ٣٣% وجاءت في المرتبة الأولى، واتفقت نسب عدم الموافقة في محافظتي لحج وحضرموت بنسبة ٢٣% ، وهذا الاتفاق في النسبة بين المحافظتين تكرر أيضاً في نسب المؤيدين أو الموافقين لنفس المحافظتين والتي سبق الإشارة إليها بأنها وصلت ٦٧% .

وحصلت محافظة حجة على أدنى النسب بين غير المؤيدين والمقدرة ٢٠% وهذه النسبة المتدنية مقارنة ببقية المحافظات كان قد قابلها أعلى النسب بين المؤيدين مقارنة أيضاً ببقية المحافظات.

ولعل اتفاق معظم الآراء في مختلف المحافظات حول فكرة أن ضعف الموارد كان له دور فاعل في عرقلة مسيرة المجالس المحلية ووقف عائقاً أمام تحقيقها للنجاح المطلوب.

ويمكن إرجاع ارتفاع تلك النسب إلى أن يكون هناك خلل في اللائحة التنظيمية أو في فقرات من القانون لم تكن في المستوى المطلوب والذي يمكن من خلاله تحقيق الإيرادات المناسبة والكفيلة بنجاح تجربة المجالس المحلية، أو أن هناك غموضاً في آلية التطبيق وقد يكون هناك تعارض مع قوانين أخرى سواء تخص السلطة المحلية أو مع صلاحيات السلطة المركزية .

وفي كل الأحوال يجب على الحكومة أن تنظر إلى مسألة ضعف الموارد المالية بعين الاعتبار وأن تضع لها الحلول المناسبة التي تكفل الأداء الأفضل والمتميز للسلطة المحلية خلال المرحلة القادمة.

ويلاحظ من خلال الجدول رقم (١٥/٤) أيضاً أن هناك نسبة ظهرت بشكل ملفت في خيار من لا رأي لهم، ويبدو أن هذا عائد لحساسية موقف المدلين بالرأي كونهم مشاركين في السلطة المحلية ويتحرجون من الإدلاء بالرأي الذي يرونه مناسباً ويتعارض مع طبيعة عملهم.

المحور السابع : قانون السلطة المحلية رقم (٤) لعام ٢٠٠٠ ولائحته التنفيذية يعتبر البداية الصحيحة لنجاح تجربة السلطة المحلية.

يركز الباحث في هذا المحور والذي يليه على خلاصة للآراء التي أدلى بها المبحوثون في المحاور ذات العلاقة التي سبق الإشارة إليها، حيث يسعى الباحث إلى معرفة رأي الباحثين في القانون الصادر عام ٢٠٠٠م ، ومدى تلبيته لطموحاتهم خصوصا وانه جاء في فترة الاستقرار وبعد أجراء تعديلات فيما سبقه من تجارب قبل وبعد الوحدة، وأخذ المشرع بعين الاعتبار السلبيات والإيجابيات التي ظهرت في تلك التجارب .

ومن خلال المحور ظهرت أعلى نسب بين المدلين بالبيانات الذين ليس لهم رأي وهذا دلالة واضحة على عدم الرضا أو أنهم يرون ضرورة ملحة لتعديلات جوهرية في القانون الصادر .

وقد يكون لارتفاع هذه النسب لمن لا رأي لهم هو التحفظ على اللائحة التنفيذية، كل هذه الاحتمالات واردة، ولكن يمكن الوصول إلى التفسيرات المناسبة عند الاستعراض التفصيلي لنتائج الاستبيان في المحافظات المستهدفة .

الجدول رقم (١٦/٤) التوزيع النسبي لأراء المبحوثين حول مدى إيمانهم بان البداية الصحيحة لنجاح تجربة السلطة المحلية يعتبر مع صدور قانون السلطة المحلية رقم (٤) لعام ٢٠٠٠م ولائحته التنفيذية (%)

المحافظة / البيان	صعدة	لحج	عمران	حجة	حضرموت
أؤمن بشدة	١٣	١٠	١٠	٢٠	١٨
أؤمن	٧	١٧	٣٠	٤٠	٢٩
لا أؤمن إلى حد ما	٤٠	٢٦	١٧	٢٠	٣٢
لا أؤمن	٣٠	١٧	٣٠	٧	١٤
لا رأي لي	٧	٣٠	١٣	١٣	٧
لم يرد	٣	-	-	-	-
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

وضح الجدول (١٦/٤) وجود تنافر في نسب الإجابة فيما بين المحافظات سواء النسب المؤيدة أو المعارضة للرأي الذي يتبناه هذا المحور، حيث عارضت ثلاث

محافظات بنسب أعلى وهي صعدة ولحج وعمران، وتبنى الغالبية التأييد في محافظتي حجة وحضرموت .

كما يلاحظ بأن هذا الوضع الذي لا ينم عن انسجام في الرؤى قد انعكس أيضا على مقدار نسب التأييد ونسب المعارضة في كل محافظة وكذا تباين واضح لتلك النسب فيما بين المحافظات.

فيلاحظ من الجدول (١٦/٤) أن محافظتي حجة وحضرموت حصلتا على المرتبة الأولى والثانية على التوالي بنسبة ٦٠%، ٤٧% من المؤيدين للقانون رقم (٤) ولائحته التنفيذية، وتدنت تلك النسب بشكل واضح إلى ٢٧% و ٢٠% في محافظتي لحج وصعدة على التوالي .

فيما يلاحظ أن نسبة الذين يتحفظون على هذه الرؤية للمحور قد بلغت أعلى مستوى لها في محافظة صعدة بنسبة ٧٠% وظهرت تلك النسبة بشكل متقارب في محافظات عمران وحضرموت ولحج، حيث بلغت على التوالي ٤٧%، ٤٦% ، ٤٣% فيما تدنت تلك النسبة في محافظة حجة إلى ٢٧%.

ولعل ما يعيق الاستنتاج القوي لاتجاه هذه المؤشرات هو ارتفاع لنسبة المتحفظين من أعضاء السلطة المحلية، كما أدى إلى وجود التباين فيما بين تلك النسب لكل محافظة وفيما بين المحافظات بل وتضارب واضح حول الرؤية فيما بين مؤيد ومعارض لما هو مطروح في رؤية بهذا المحور.

المحور الثامن : تحديد ومعرفة القائمين على السلطة المحلية بالخطط والموازنات السنوية المعتمدة للوحدات الإدارية ومدى استقلالها.

يسعى الباحث من خلال هذا الطرح الذي يتضمنه المحور الأخير إلى معرفة المعوقات الناتجة عن عدم تطبيق اللائحة التنفيذية لنظام السلطة المحلية ومدى الالتزام بالموروث السابق للحقبة التي بدء فيها تطبيق نظام السلطة المحلية، والالتزام بالذات بمركزية الآليات التنفيذية في الجوانب المالية والإدارية.

كما يسعى الباحث إلى معرفة مدى مقدرة القائمين على إعداد الخطط والموازنات السنوية لنظام السلطة المحلية، وهل هناك عائق يقف حائلا دون تحقيق ذلك سواء فيما يتعلق بالكفاءة والقدرة من قبل القائمين على تطبيق نظام السلطة المحلية، أو من خلال عدم المقدرة على إعداد الخطط والموازنات نتيجة سلب الصلاحيات أو عدم وجود آليات واضحة ومحدودة في اللائحة التنظيمية للقانون يمكن الاستناد إليها عند القيام بالإعداد للخطط والموازنات السنوية للوحدات المحلية بالسلطة المحلية.

ويبين الجدول رقم (١٧/٤) التوزيع النسبي لأراء المبحوثين حول مدى تأيدهم لاستقلالية الخطة والموازنة للوحدات المحلية

الجدول رقم (٤/ ١٧) التوزيع النسبي لآراء المبحوثين حول مدى تأييدهم لاستقلالية الخطة والموازنة للوحدات الإدارية (%)

المحافظة / البيان	صعدة	لحج	عمران	حجة	حضرموت
أؤمن بشدة	١٣	١٠	٢٣	١٧	١٨
أؤمن	٧	١٧	٣٧	٢٣	٢٩
لا أؤمن إلى حد ما	٤٠	٢٦	١٧	٣٠	٣٢
لا أؤمن	٣٠	١٧	٢٠	١٣	١٤
لا رأي لي	٧	٣٠	٣	١٧	٧
لم يرد	٣	-	-	-	-
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

يتضح من خلال الجدول رقم (١٧/٤) أن هذا المحور يشبه المحور السابق من حيث التباين الواضح فيما بين المحافظات وكذا يبين المؤيدين للرؤى التي يتبناها المحور والرؤية المعارضة ، كما أن نسبة من لا رأي لهم في هذا المحور مقارنة لنفس النسبة في المحور السابق، لمحافظتي لحج وحجة، ويبدو أن ظهور تلك النسب لهذا الاختيار الذي تتضمنه استمارة الاستبيان يعود إلى ارتباطه بالمحور السابع، وهذان المحوران يعتبران من وجهة نظر المبحوثين تقريباً عائدة للوضع القائم أثناء الاستبيان، أي بما يتضمنه قانون السلطة المحلية رقم (٤) لعام ٢٠٠٠م، ولائحته التنفيذية وبالتالي بالخطوات التنفيذية المصاحبة وبالذات في مجال إعداد الخطة والموازنة السنوية للوحدات الإدارية المستقلة في ضوء القانون الجاري تطبيقه.

وباستقرار نسب المبحوثين المؤيدين والمعارضين لاستقلالية الخطط والموازنات الخاصة بالوحدات الإدارية نجد أن محافظة صعدة حصلت على المرتبة الأولى من حيث نسبة عدم التأييد لأطروحة المحور بنسبة ٧٠%، وهذه هي نفس النسبة في المحور السابق، وانطبق ذلك أيضاً على نسبة المؤيدين، والجدير بالاهتمام أن ذلك التطابق بين نسب المؤيدين وغير المؤيدين قد كان مطابقاً تماماً للنسب الواردة في محافظتي لحج وحضرموت، وهذا ما يؤكد اتساق الآراء للمبحوثين ، وبالتالي منطقيتها التي تقود الباحث إلى الثقة بالنتائج التي حصل عليها.

وقد تضاربت نسب المؤيدين والمعارضين لوجهة نظر المحور الثامن في محافظتي عمران وحجة من حيث ارتفاع نسبة المؤيدين في محافظة وانخفاضها في أخرى مقارنة بغير المؤيدين، ويمكن القول تقريباً بأن هذه الحالة قد تكررت بشكل آخر في المحور السابق ولكن في محافظتي لحج وعمران ،ويمكن ملاحظة التضارب في النسب بين المؤيدين والمعارضين في محافظة عمران، وهي المحافظة الوحيدة بين المحافظات التي شملها البحث التي اتصف فيها هذا التضارب وهذا قد يرجع إلى حداثة النشأة وبالتالي عدم إلمام السلطات المحلية بالخبرة الكافية التي تمكنهم من إصدار الحكم المناسب على آلية التنفيذ نتيجة لكون محافظة عمران حديثة الإنشاء .

ويتضح من خلال الجدول رقم (٤-١٧) أن هناك انسجاماً بين مؤيدي ومعارضي المحورين السابع والثامن في محافظة عمران ولكن بشكل عكسي حيث نجد هناك ارتفاعاً في نسبة المؤيدين في عمران للمحور الثامن في مقابل ارتفاعها لغير المؤيدين في المحور السابق، بينما حدث العكس في محافظة حجة بالنسبة للمحورين الثامن الذي زادت فيه النسبة لغير المؤيدين مقارنة بنسبة غير المؤيدين للمحور السابع، قابل ذلك زيادة كبيرة في نسبة المؤيدين لأطروحة المحور السابع مقابل نسبة منخفضة للمؤيدين في المحور الثامن علاوة على أن تلك النسبة من المؤيدين تقل عن نسبة غير المؤيدين لنفس المحور الثامن وذلك في وجهة نظر العينة المبحوثة في كلا المحافظتين.

النتائج في ضوء الفرضيات : -

في ضوء نتائج الدراسة الميدانية، يمكن اختبار مدى صحة فرضيات البحث من خلال نتائج الدراسة الميدانية على الوجه التالي :

الفرضية الأولى : هناك أثر للسياق التاريخي لأنظمة الإدارة المحلية السائدة قبل قيام الوحدة اليمنية على نظام السلطة المحلية.

يمكن دراسة مدى صحة تلك الفرضية من خلال نتائج الدراسة الميدانية وذلك بالإطلاع على آراء المبحوثين في المحورين الثاني والخامس من الاستبيان (أدت الأنظمة الإدارية المحلية القائمة قبل الوحدة ألي تأخير تطور نظام السلطة المحلية) فمن خلال نتائج المحور الثاني المتعلقة بمدى تأثير أساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية على نظام الحكم ومنها نظام السلطة المحلية.

نجد النسبة المرتفعة لآراء المبحوثين والتي تزيد عن ٥٤% تؤيد بأن هناك تأثيرا سلبياً على نظام السلطة المحلية نتيجة لأنظمة الإدارة المحلية القائمة قبل الوحدة وعليه فإن نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمينية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار تأثير أنظمة السلطة المحلية القائمة قبل الوحدة وان يتم العمل علي معالجة جوانب القصور في نظام السلطة المحلية القائم .

الفرضية الثانية : تأثر نظام السلطة المحلية في مطلع الوحدة اليمنية بأساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية (في البلدين).

تناول المحور الثاني (مدى تاثير اساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية على نظام الحكم ومنها نظام السلطة المحلية) هذه الفرضية من خلال الدراسة الميدانية وذلك من خلال التعرف على آراء المبحوثين حول مدى تأثير أساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية على نظم الحكم ومنها نظام السلطة المحلية.

حيث نلاحظ بأن أكثر من ٥٤% يؤيدون فكرة أن أساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية أثرت في نظام السلطة المحلية القائم بعد الوحدة، وهذه النتيجة تؤكد صحة الفرضية وبالتالي تؤيد أراء المبحوثين صحة تلك الفرصية بشكل غير مباشر كون عملية دمج القوانين استندت الي القوانين السائدة في شطري اليمين قبل الوحدة .

الفرضية الثالثة : ساعد الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي بعد عام ١٩٩٤ على اعتماد نظام السلطة المحلية الملائم .

لمعرفة مدى صحة تلك الفرضية، يمكن التطرق إلى نتائج الدراسة الميدانية في محاورها الأول والثالث والرابع والسابع والثامن.

فنجد أن المحور الأول (مدي إسهام الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي بعد قيام الوحدة اليمينية في تأسيس السلطة المحلية) قد اهتم باستطلاع آراء المبحوثين حول مدى إسهام الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي بعد قيام الوحدة اليمنية في تأسيس نظام السلطة المحلية.

حيث رأت ٦٤% من أراء المبحوثين بأن هناك إسهاماً للاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي بعد الوحدة في تأسيس نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية.

أما المحور الثالث من الدراسة الميدانية (مدى اقتناع المبحوثين بان التقسيم الإداري الحالي قائم على اسس سليمة ولا يحتاج الي تعديل) الذي ركز على مدى اقتناع المبحوثين بأن التقسيم الإداري الحالي قائم على أسس سليمة ولا يحتاج إلى تعديل، فقد جاءت النتيجة متدنية حيث رأى ٣٤% من المبحوثين بأنهم مقتنعين بالتقسيم الإداري القائم، وهذه النتيجة لا تتعارض مع النتيجة في المحور الأول، فرغم قناعة غالبية المبحوثين بإسهام الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي في تأسيس نظام السلطة المحلية إلا أن المبحوثين يعتقدون بضرورة معالجة التشوهات في التقسيم الإداري القائم.

أما المحور الرابع (مدي تاثير النظام الإداري القائم في عرقلة تطوير نظام السلطة المحلية) فتطرق لمدى تأثير النظام الإداري القائم في عرقلة تطور نظام السلطة المحلية، وقد أكد ٥٧% من المبحوثين بأن النظام الإداري القائم يؤثر سلباً تجاه تطور نظام السلطة المحلية ، وبالتالي فإن تلك المعوقات يجب العمل على تلافيها في سبيل تطور نظام السلطة المحلية الذي يحقق طموحات المواطنين .

وفي المحور الثامن (تحديد ومعرفة القائمين علي السلطة المحلية بالخطط والموازنات السنوية المعتمدة للوحدات الإدارية ومدى استقلالها) تم الاهتمام بمدى معرفة القائمين على السلطة المحلية بالخطط والموازنات السنوية المعتمدة للوحدات الإدارية ومدى استقلالها، وقد رأى ٦١% عدم قدرة القائمين على السلطة المحلية على

إعداد الخطط والموازنات السنوية لنظام السلطة المحلية بالإضافة إلى عدم مقدرتهم على تطبيق نظام السلطة المحلية بالشكل المطلوب والملبي لآمال المواطنين .

وبالتالي فإن الفرضية الثالثة قد تكون غير دقيقة حيث أكدت محاور الدراسة المشار إليها سابقاً بأن هناك قصوراً في نظام السلطة المحلية القائم ، فعلى الرغم من قناعة الغالبين بدور الاستقرار في نشوء نظام السلطة المحلية، إلا أنه ما زال غير ملبٍ للطموحات من حيث :

أ – ما زال هناك قصور في التقسيم الإداري القائم .
ب – ما زال النظام الإداري القائم بحاجة إلى إجراءات عديدة لتحسينه بما يلبي تطوير نظام السلطة المحلية ، ومعالجة المعوقات وأوجه القصور في النظام الإداري .
ج – ما زال العنصر البشري المنتخب بالمجالس المحلية بحاجة إلى تأهيل وتدريب من أجل تحسين مستوى الأداء لأعضاء المجالس المحلية.

وأكد الاستنتاج السابق نتائج الدراسة الميدانية في المحور السابع (قانون السلطة المحلية رقم ٤ سنة ٢٠٠٠م ولائحته التنفيذية تعتبران البداية الصحيحة لنجاح تجربة السلطة المحلية) الذي يشير إلى أن قانون السلطة المحلية القائم هو البداية الصحيحة لنجاح تجربة السلطة المحلية في اليمن فقد أكد ٦١% من المبحوثين بأن نظام السلطة المحلية وفقاً لقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ما زال بحاجة إلى مزيد من التطوير لتحقيق أهداف نظام السلطة المحلية.

الفرضية الرابعة : ضعف الموارد المالية يقف عائقاً أمام نجاح السلطة المحلية .

أكدت الدراسة الميدانية في محورها السادس المتعلق بأثر ضعف الموارد المحلية ووقوفها كعائق أمام نجاح تجربة السلطة المحلية، حيث يرى ٦٨% من المبحوثين أن ضعف الموارد المحلية تقف عائقاً أمام نجاح تجربة السلطة المحلية، وبالتالي فإن صحة الفرضية الرابعة تقتضي بأن تتم معالجة الجوانب المتعلقة بالقصور في الموارد المالية المتاحة لنظام السلطة المحلية.

الخاتمة : -

انطلاقاً من أهداف الدراسة، فإن الباحث قد قسم الدراسة إلى أربعة فصول إضافة إلى مقدمة تضمنت أساسيات البحث، حيث شملت أساسيات البحث الأهمية وأهداف البحث ، مع عرض ملخص للمشكلة وكذا تم تحديد أربع فرضيات للبحث تسعى الدراسة إلى التحقق من صحتها، مع تعريف لمجتمع الدراسة المراد بحثه ميدانياً وكذا تحديد عينة الدراسة الميدانية،كما تم تحديد مصادر المعلومات التي يعتمد عليها البحث .

وخصص الفصل الأول للمفاهيم النظرية لنظام السلطة المحلية من منظور الإدارة العامة، حيث تناولت الدراسة تطور النظرية العامة للسلطة المحلية والمفاهيم الأساسية لنظام السلطة المحلية ، أما الفصل الثاني فقد تم فيه تناول التنمية المحلية من حيث مفهومها وكذا استعراض خصائصها ومجالاتها والتي خصصت لدراسة قطاعي الزارعة والصناعات التحويلية في الجانب الاقتصادي والتعليم والصحة في الجانب الاجتماعي ، وتناولت الدراسة في الفصل الثاني أيضا مفهوم المشاركة الشعبية وأهميتها بالإضافة إلى فئات المشاركين ودوافعهم المختلفة، والأنشطة المتعلقة بالمشاركة الشعبية وآلية تلك المشاركة.

وفي الفصل الثالث تم تناول تطور نظام السلطة المحلية في اليمن قبل وبعد الثورة اليمنية في عام ١٩٦٢م ، حيث تم استعراض نظام السلطة المحلية بشكل تفصيلي وتطوره في ظل الأنظمة السياسية التي حكمت شطري اليمن قبل الوحدة من خلال النصوص الدستورية والقوانين التي صدرت في اليمن الشمالي وكذا المراسيم والقوانين والنصوص الدستورية في اليمن الجنوبي قبل الوحدة. بالإضافة إلى النصوص الدستورية والقوانين الصادرة في الجمهورية اليمنية بعد تحقيق الوحدة اليمنية في عام ١٩٩٠م . كما تناولت الدراسة في الفصل الثالث أيضاً نظام السلطة المحلية في اليمن خلال الفترة ٢٠٠٠ – ٢٠٠٨ م إضافة إلى تناول مكونات نظام السلطة المحلية حسب التقسيم الإداري ، وخصائص وسمات نظام السلطة المحلية القائم حالياً في اليمن واختصاصات وصلاحيات أجهزة السلطة المحلية بحسب التقسيمات الإدارية، وكذا اختصاصات اللجان المختلفة المعتمدة في نظام السلطة المحلية.

كما تناول الفصل الثالث أيضاً مكونات قيادة الوحدات الإدارية في المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية من حيث شروط العضوية والاختصاصات

المحددة للأعضاء والهيئات المكونة للمجلس المحلي حسب المحددة مستوياتها الإدارية، إضافة إلى تحديد الموارد المالية للوحدات الإدارية.

وتضمن الفصل الرابع دراسة أثر نظام السلطة المحلية في التنمية، من خلال دراسة حالة بعض محافظات الجمهورية اليمنية، حيث استعرض البحث أهداف الدراسة الميدانية، وتم استعراض منهجية العينة المبحوثة ، حيث تناولت المنهجية المعايير المعتمدة لاختيار المحافظات المبحوثة والتي تمثلت في التضاريس الجغرافية والتقسيمات الإدارية والمؤشرات الاجتماعية والديمغرافية وخدمة التعليم كممثلة للخدمات الأساسية المتوفرة . كما تناول هذا الفصل تحديد المجتمع المستهدف بالدراسة الميدانية وحجم العينة المبحوثة وكذا تخصيصها فيما بين المحافظات المبحوثة.

وبعد ذلك استعرض في الفصل الرابع أيضاً نتائج الدراسة التحليلية التي تم فيها تناول محتوى الاستبيان من حيث المحاور التي يتضمنها وحددت بثمانية محاور كما استعرضت نسبة الاستجابة بين المبحوثين من الصيغة المختارة.

وتناولت الدراسة أيضاً تحليل نتائج الاستبيان بحسب تقسيماته الرئيسية والمتمثلة في تحليل البيانات الشخصية لأفراد العينة المبحوثة (حسب النوع والعمر والمستوى التعليمي والحالة الاجتماعية ومكان الميلاد) ، بعد ذلك تم استعراض تحليلي لنتائج الدراسة بحسب محاورها الرئيسية، حيث تم استعراض نتائج الدراسة على مستوى كل محور وبحسب المحافظات المختلفة.

وتناولت الدراسة أيضاً ملخصاً للنتائج في ضوء الفرضيات والتي اعتمد فيها على استعراض فرضيات الدراسة واختبار مدى صحة تلك الفرضيات من خلال ربطها بنتائج الدراسة الميدانية ومدى اتفاق آراء المبحوثين مع تلك الفرضيات خلال إجابتهم على المحاور الأساسية للاستبيان .

وقد أثبت من خلال ربط نتائج الدراسة الميدانية في مختلف محاور البحث صحة الفرضيات الأولى والثانية والرابعة، وعدم دقة الفرضية الثالثة ويمكن إرجاع ذلك إلى أن المبحوثين لا زال لديهم عدم الإدراك بالفرق بين نظام الإدارة المحلية التي كانت سائدة قبل عام ٢٠٠٠م ونظام السلطة المحلية القائمة حالياً ولوجود قصور في نظام السلطة المحلية القائم ووجود أعضاء منتخبين بالمجالس المحلية غير مؤهلين ومدربين وكذلك وجود قصور ومعوقات في النظام الإداري القائم مما جعل نظام السلطة المحلية غير ملب لإحتياجات وطموحات المواطنين ونظام السلطة المحلية وفقاً لقانون رقم ٤ سنة ٢٠٠٠م مازال بحاجة الي معالجة لأوجه القصور التي ظهرت فيه والي المزيد من التطور وتدريب وتأهيل أعضاء المجالس المحلية لتحقيق أهداف نظام السلطة المحلية .

التوصيات :

بناء على نتائج الدراسة ولأهمية الاستفادة منها، والسعي إلى تحسين مستوى الأداء في نظام السلطة المحلية بالجمهورية اليمنية وبما يحقق الأهداف المنشودة لعملية التنمية ، لذلك فإن الباحث يطمح في أن تكون لنتائج الدراسة الحالية أثر لدى مختلف الجهات ذات العلاقة، وذلك من خلال تلخيص أهم ما يمكن الخروج به من توصيات في ضوء نتائج هذه الدراسة ، وتتمثل أهم تلك التوصيات في الآتي :

١- يجب إعادة صياغة قانون السلطة المحلية بحيث يتضمن معالجة لأوجه القصور التي ظهرت خلال الفترة الماضية، وبما يضمن زيادة دور المجالس المحلية في عملية التنمية.

٢- يجب مراجعة قانون التقسيم الإداري، وإصدار قانون جديد للتقسيم الإداري بحيث يتضمن معالجة للإشكالات القائمة في التقسيم الإداري الحالي.

٣- يجب العمل على توفير الموارد المالية الكافية لتنفيذ المهام المناطة بالمجالس المحلية لمختلف المستويات الإدارية.

٤- إعطاء مزيد من الصلاحيات للمجالس المحلية سواء في عملية التخطيط أو التنفيذ ، مع التخفيف من حدة البيروقراطية الإدارية القائمة.

٥- تفعيل الجانب الرقابي على أداء المجالس المحلية في كافة الجوانب واعتماد التقارير التقييمية الدورية لمستوى الأداء على أن تكون العامل الأساسي لإعادة تشكيل المجالس المتعثرة في أدائها.

٦- يجب إجراء مزيد من الدراسات والأبحاث على مختلف جوانب نظام السلطة المحلية ، لأهميته في تقييم التجربة وكشف الجوانب السلبية للعمل على تلافيها ومعالجتها وإبراز الجوانب الإيجابية حتى يتسنى دعمها وتطويرها.

٧- العمل على ربط خطط التنمية الاقتصادية بخطة عمل المجالس المحلية مع تحديد الأولويات والاحتياجات المحلية واستيعابها في خطط المجالس المحلية على أن توضع وفقاً للإمكانات والموارد المتاحة.

٨- إعطاء دور فاعل للرقابة المركزية على مستوى الأداء للمجالس المحلية.

٩- إعداد برنامج تدريبي لأعضاء المجالس المحلية يمكن من خلاله ضمان تأهيل أعضاء المجالس لأداء مهامهم بكفاءة عالية، سواء في الجوانب الإدارية أو التنفيذية إضافة إلى تأهيلهم في مجالات إعداد الموازنات والخطط على المستوى المحلي، وكذا إعداد تقارير التقييم والمتابعة لمستوى الأداء .

١٠- العمل على بناء قواعد بيانات شاملة وتفصيلية لمختلف الوحدات الإدارية، تكون متاحة لأعضاء المجالس المحلية لأهميتها في بناء الخطط التنموية على المستوى المحلي، مع تحديث تلك البيانات والمعلومات بشكل مستمر لتكون أيضاً أداة لتقييم مستوى الأداء .

١١- تشجيع البحث العلمي في مجال الحكم المحلي في موضوعات ذات العلاقة وموضوع التنمية المحلية ولكن بمنهجيات أخري وذلك لأهمية التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للجمهورية اليمنية الحديثة .

قائمة المراجع

١.	سورة آل عمران آية (١٠٣)
٢.	إبراهيم عبد الرحمن رجب : مفاهيم ونماذج تنمية المجتمع المحلي المعاصر في تنمية المجتمع المحلي مكتبة وهبة القاهرة ١٩٩٠
٣.	د. أحمد رشدي : الإدارة المحلية والمفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية ، دار المعارف
٤.	أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في ج.ع.ي، مطبوعات جامعة صنعاء ، الطبعة الثانية
٥.	أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز في القانون الإداري اليمني ، دار الفكر العربي ، صنعاء الطبعة الأولى
٦.	أحمد عبد الرحمن شرف الدين : مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية (الثوابت) الطبعة الأولى
٧.	أحمد عبد الله هيكل : المشاركة في مصر، في التحولات الديمقراطية في الوطن العربي
٨.	أحمد محمد المصري : الإدارة المحلية ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر ، بيروت ١٩٨٦
٩.	اسحق يعقوب القطب : السياسات التنموية الريفية في البلدان العربية المستقبل العربي ، يناير ١٩٩٠م
١٠.	إسماعيل صغير مقلد : موسوعة العلوم السياسية ، جامعة الكويت ١٩٩٤ م
١١.	السيد عبد الطلب غانم : إدارة التنمية المستقلة أبعاد وتخوم جديدة ، المستقبل العربي ديسمبر١٩٨٧
١٢.	السيد عبد المطلب غانم : المشاركة السياسية على المستوي المحلي ، في حقيقة التعددية السياسية في مصر ، دارسات في التحول الرأسمالي والمشاركة السياسية ، القاهر ، مركز البحوث العربية ١٩٩٦م
١٣.	أنور أحمد رسلان : وجيز القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٩م
١٤.	د. توفيق شحادة ، مبادئ القانون الإداري ، دار النشر للجامعات العربية القاهرة
١٥.	جلال عبد الله معوض : علاقة القيادة بالظاهرة الإنمائية ، دراسة المنطقة العربية ، جامعة القاهرة
١٦.	حسن عبد المطلب العلواني : صنع القرار في الريف المصري ، دراسة نظرية وبدائية ، جامعة القاهرة
١٧.	حسن عبد المطلب العلواني : صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، دراسة ميدانية للوحدات المحلية ، جامعة القاهرة ٢٠٠١ م
١٨.	حسن محمد عواضة : المبادئ الأساسية للقانون الإداريه ، (دراسة مقارنة) المؤسسة الجامعة للطباعة والنشر بيروت الطبعة الأولى ١٩٩٧م
١٩.	حسن محمد عواضة : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية : دراسة مقارنة : المؤسسة الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع ١٩٨٣م الطبعة الأولى
٢٠.	حسن مصطفى : الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعة الجزائر ، الطبعة الثانوية ١٩٨٣م
٢١.	حميد عبد الغني المخلافي : المشاركة الشعبية والتنمية المحلية في اليمن ، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة ٢٠٠٠م
٢٢.	خالد خليل الظاهري : القانون الإداري (دراسة مقارنة) دارس المسيرة للنشر والتوزيع طبعة أولى ١٩٩٨م

٢٣.	خالد سمارة الزغبي : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها
٢٤.	خالد قباني : اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان منشورات بحر المتوسط ، بيروت ، الطبعة الأولى ١٩٨١م
٢٥.	دائل محمد اسماعيل المخلافي : الإدارة المحلية في ج.ع.ي (دراسة مقارنة) جامعة القاهرة ، ١٩٩٠م
٢٦.	دائل محمد اسماعيل المخلافي : اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، طبعة أولى ١٩٩٦م
٢٧.	دائل محمد اسماعيل المخلافي : الإدارة المحلية أسس وتطبيقات ، دار الفكر المعاصر، بيروت الطبعة الأولى
٢٨.	رجب محمد العرب : نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية (دراسة تحليلية تقويمية)
٢٩.	رمضان محمد بطيخ : أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ١٩٩٦م
٣٠.	زين العابدين بركات : مبادئ القانون الإداري ، جامعة دمشق
٣١.	سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٩١م
٣٢.	سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي ، الطبعة التاسعة ١٩٧٣م
٣٣.	د. سليمان محمد الطماوي ، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي القاهرة
٣٤.	سمير محمد عبد الوهاب : دور القيادة في التنمية المحلية ، جامعة القاهرة .
٣٥.	سمير محمد عبد الوهاب ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية القاهرة الطبعة الأولى ١٩٩٩
٣٦.	سوسن عثمان عبد اللطيف : التنمية المحلية أسس ، مجالات ، تجارب ، مكتبة عين شمس القاهرة ٢٠٠٢م
٣٧.	د. سيد الهواري : أصول الإدارة العلمية كلية التجارية ، عين شمس القاهرة
٣٨.	شاب توما منصور: القانون الإداري، بغداد الطبعة الأولى ١٩٨٠م
٣٩.	شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال القرن ١٨٩٩-١٩٩٩ عرض تحليلي لتجربة السودان
٤٠.	د. صبري موسى حمودة ، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا رسالة دكتوراه منشورة
٤١.	صلاح الدين عبد الوهاب العب: الاتجاه التكاملي في التخطيط والتنمية الريفية المنظمة الإفريقية الأسيوية للانتعاش الريفي القاهرة ١٩٧٠
٤٢.	صمويل بول : الإدارة الاستراتيجية لبرامج التنمية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان الأردن ١٩٨٥م
٤٣.	طعيمة محمد الجرف : القانون الإداري ، دار النهضة العربية، طبعة أولى
٤٤.	ظريف بطرس : الإدارة المحلية، مفهومها، وإيكولوجيتها ، موسوعة الحكم المحلي المنظمة العربية للعلوم الإدارية .
٤٥.	عبد الغني بسيوني : القانون الإداري (دراسة مقارنة) دار المسيرة للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ١٩٩٨م مكتبة المحتسب ، عمان ١٩٩٤م
٤٦.	د. عبد القادر الشيخلي : نظرية الإدارة المحلية ، التجربة الأردنية
٤٧.	عبد المعطي محمد عساف : التنمية العربية في ربع قرن ١٩٦٠ ــ ١٩٨٥
٤٨.	عبد المنعم البدراوي : مبادئ القانون ١٩٨١
٤٩.	عبد المنعم المشاطر : التنمية السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسات في مجتمع الإمارات ، الشارقة ، جمعية الاجتماعيين الجزء الثالث ١٩٩١م .

٢٣.	خالد سمارة الزغبي : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها
٢٤.	خالد قباني : اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان منشورات بحر المتوسط ، بيروت ، الطبعة الأولى ١٩٨١م
٢٥.	دائل محمد اسماعيل المخلافي : الإدارة المحلية في ج.ع.ي (دراسة مقارنة) جامعة القاهرة ، ١٩٩٠م
٢٦.	دائل محمد اسماعيل المخلافي : اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، طبعة أولى ١٩٩٦م
٢٧.	دائل محمد اسماعيل المخلافي : الإدارة المحلية أسس وتطبيقات ، دار الفكر المعاصر، بيروت الطبعة الأولى
٢٨.	رجب محمد العرب : نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية (دراسة تحليلية تقويمية)
٢٩.	رمضان محمد بطيخ : أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ١٩٩٦م
٣٠.	زين العابدين بركات : مبادئ القانون الإداري ، جامعة دمشق
٣١.	سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٩١م
٣٢.	سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي ، الطبعة التاسعة ١٩٧٣م
٣٣.	د. سليمان محمد الطماوي ، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي القاهرة
٣٤.	سمير محمد عبد الوهاب : دور القيادة في التنمية المحلية ، جامعة القاهرة .
٣٥.	سمير محمد عبد الوهاب ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية القاهرة الطبعة الأولى ١٩٩٩
٣٦.	سوسن عثمان عبد اللطيف : التنمية المحلية أسس ، مجالات ، تجارب ، مكتبة عين شمس القاهرة ٢٠٠٢م
٣٧.	د. سيد الهواري : أصول الإدارة العلمية كلية التجارية ، عين شمس القاهرة
٣٨.	شاب ثوما منصور: القانون الإداري، بغداد الطبعة الأولى ١٩٨٠م
٣٩.	شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي خلال القرن ١٨٩٩-١٩٩٩ عرض تحليلي لتجربة السودان
٤٠.	د. صبري موسى حمودة ، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا رسالة دكتوراه منشورة
٤١.	صلاح الدين عبد الوهاب العب: الاتجاه التكاملي في التخطيط والتنمية الريفية المنظمة الإفريقية الآسيوية للانتعاش الريفي القاهرة ١٩٧٠
٤٢.	صمويل بول : الإدارة الاستراتيجية لبرامج التنمية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان الأردن ١٩٨٥م
٤٣.	طعيمة محمد الجرف : القانون الإداري ، دار النهضة العربية، طبعة أولى
٤٤.	ظريف بطرس : الإدارة المحليسة، مفهومها، وإيكولوجيتها ، موسوعة الحكم المحلي المنظمة العربية للعلوم الإدارية .
٤٥.	عبد الغني بسيوني : القانون الإداري (دراسة مقارنة) دار المسيرة للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ١٩٩٨م مكتبة المحتسب ، عمان ١٩٩٤م
٤٦.	د. عبد القادر الشنخلي : نظرية الإدارة المحلية ، التجربة الأردنية
٤٧.	عبد المعطي محمد عساف : التنمية العربية في ربع قرن ١٩٦٠ - ١٩٨٥
٤٨.	عبد المنعم البدراوي : مبادئ القانون ١٩٨١
٤٩.	عبد المنعم المشاطر : التنمية السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسات في مجتمع الإمارات ، الشارقة ، جمعية الاجتماعيين الجزء الثالث ١٩٩١م .

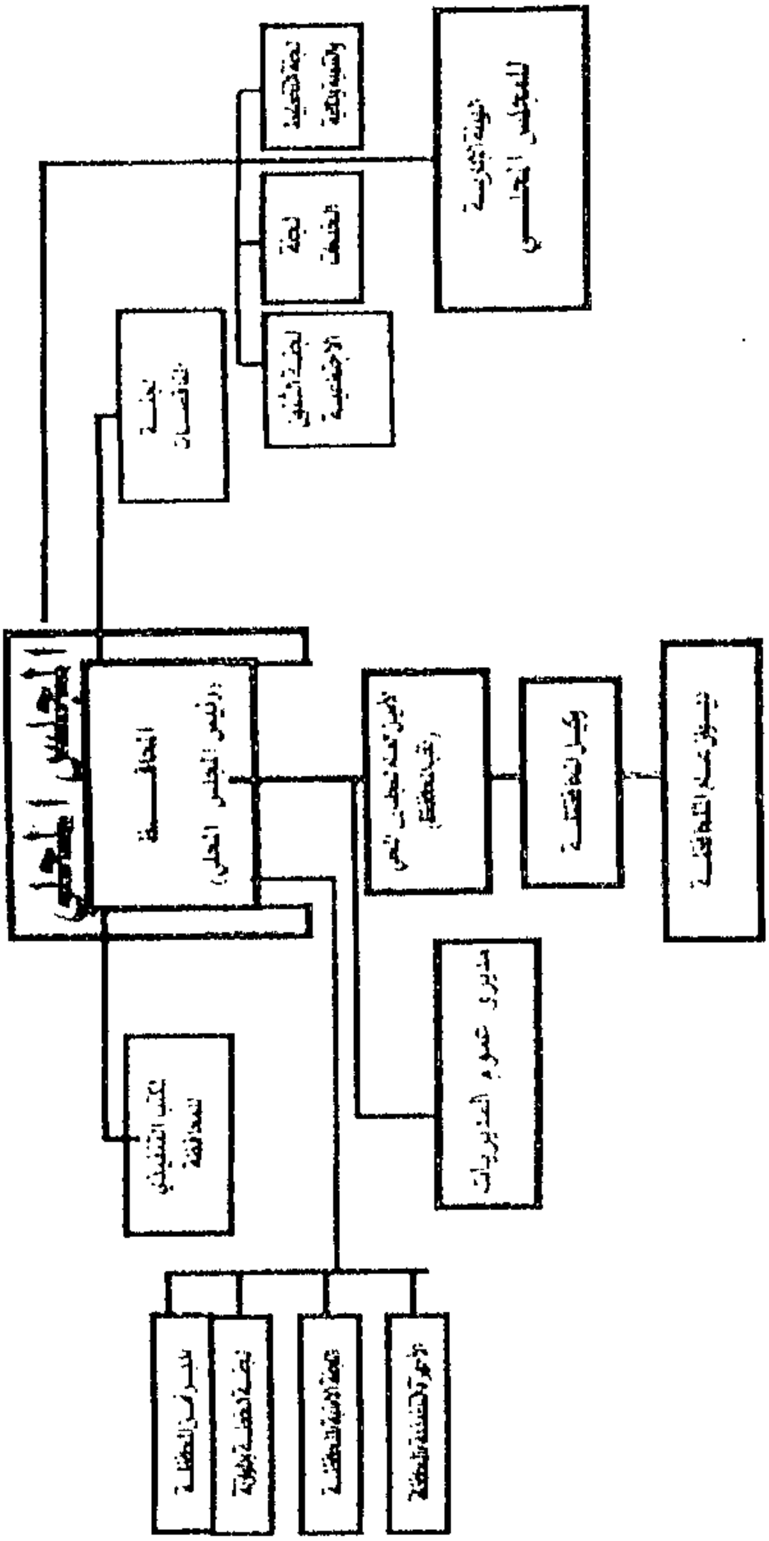
٥٠.	عبد الهادي الجوهري : دراسات في علم الاجتماع السياسي ، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة ، ١٩٩٥م
٥١.	د. عثمان خليل ، اللامركزية ونظام المديريات ، دراسات مقارنة ، القاهرة
٥٢.	علي فؤاد أحمد : إطار تقويم برامج ومشروعات التنمية الريفية، قضايا وتساؤلات أساسية في التنمية الريفية، النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٣م
٥٣.	علي مهدي العلوي : الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية ،
٥٤.	عمار علي السدح : التطوير المؤسسي في الجمهورية اليمنية في إطار الدولة الجديدة، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة ٢٠٠٢م
٥٥.	عمرو وصفي عقيلي : وصبحي محرم: موسوعة الحكم المحلي ، النهضة المصرية ، القاهرة ١٩٩٠م.
٥٦.	فهمي سهيل المقدم : مقدمات التنمية الاجتماعية وتحدياتها، تطبيق على الريف اللبناني ، معهد الإنماء العربي ، بيروت
٥٧.	د. فؤاد العطار ، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية
٥٨.	د. فؤاد العطار ، التنظيم السياسي والقانون الدستوري ، القاهرة
٥٩.	كامل بربر : الإدارة المحلية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، طبعة أولى ١٩٩٦
٦٠.	كمال المنوفي : التنمية الريفية والتنمية القومية السياسية الدولية ، أبريل ١٩٨٢
٦١.	كمال المنوفي : أصول النظم السياسية المقارنة ، شركة الربيعان للنشر والتوزيع ، الكويت ١٩٨٧م
٦٢.	ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ١٩٨٢م.
٦٣.	مجموعة أعضاء هيئة التدريس : التقويم التربوي ، جامعة عين شمس ، كلية التربية ، قسم علم النفس ، القاهرة ١٩٩٥م
٦٤.	محسن جمعة محمد : المرتكزات ومحصلات التجربة العمانية والتنمية للمجتمعات المحلية ، مركز التوثيق القومي ، تونس ١٩٨٣
٦٥.	محمد أحمد فتح الباب : مبادئ القانون الإداري ، دار التعاون للطباعة ١٩٩٩-٢٠٠٠م
٦٦.	محمد العواجي : الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، طبعة أولى ١٩٨٦م
٦٧.	محمد ذباب الصين : استراتيجية التنمية والتحول إلى دولة عظمى ، شؤون الأوسط فبراير ٢٠٠٢م
٦٨.	محمد رفعت عبد الوهاب : وعاصم أحمد عجيلة : القانون الإداري اليمني ، جامعة صنعاء ، طبعة ثانية ١٩٨٥م
٦٩.	محمد سعيد عبد الله : التنظيم الإداري والبنية الهيكلية للسلطة المحلية ، مجلة الثوابت .
٧٠.	محمد سيد فهمي : تقويم برامج تنمية المجتمع المحلي في المجتمعات المستخدمة
٧١.	محمد سعيد عبد الله : مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، الثوابت ، العدد الثالث
٧٢.	محمد صلاح عبد البديع السيد : نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ١٩٩٦م
٧٣.	د. محمد عاطف ، نظم الإدارة المحلية

٧٤.	محمد عبد الله العربي : دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ١٩٦٧
٧٥.	محمد عبد الله العربي : مدى إشراف السلطة المركزية على المحلية ، مجلة العلوم الإدارية العدد الأول ١٩٦٨م
٧٦.	محمد غرامة الراعي وآخرون : السكان وشعار الصحة للجميع عام ٢٠٠٠م المؤتمر الوطني الأول للسياسات السكانية ، الجهاز المركزي للتخطيط ، صنعاء ١٩٩١م
٧٧.	محمد فؤاد فهمي : سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء علم التنظيم والإدارة ، دار المعارف ١٩٧٨م
٧٨.	د. محمد مرعي خيري : الوجيز في التنظيم السياسي
٧٩.	محمد ميرغني خيري : الوجيز في القانون الإداري المغربي ، دار المغرب ، الرباط ١٩٧٨م
٨٠.	محمد محمد بدران : الإدارة المحلية ، دراسات في المفاهيم والمادة العلمية
٨١.	محمد محمد الدرة : استراتيجية الضبط الإداري لمنع الجريمة في الجمهورية اليمنية ، ١٩٩٩م
٨٢.	محمد محمود الصقرو: التخطيط الإقليمي والتنمية في الريف عكاشة للطباعة والنشر والتوزيع ، الأردن عمان ، ١٩٨٦م
٨٣.	محمد محمود ربيع : موسعة العلوم السياسية ، جامعة الكويت
٨٤.	د. محي الدين صابر : الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية ، مطبوعات مركز تنمية المجتمع في العالم العربي .
٨٥.	د. مصطفى الجندي ، المرجع في الإدارة المحلية ، فلسفة الإدارة المحلية ، دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمعات المشاركة الجماهير والحكومة الذاتية وآخرها في الأداء المحلية ومنشأة المعارف بالاسكندرية .
٨٦.	د. مصطفى محمود موسى ، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية القاهرة
٨٧.	مطهر محمد اسماعيل العزي : الحركة التعاونية من الوجهتين النظرية والتشريعية في الجمهورية اليمنية .
٨٩.	موسى سليمان إبراهيم سليمان : مشكلات الإدارة وتنمية المجتمع المحلي في القرية المصرية، رسالة جامعة الإسكندرية ، ١٩٩٠م
٩٠.	وفاء أحمد عبد الله : المشاركة الشعبية والتنمية في المجتمعات المحلية، معهد التخطيط القومي القاهرة ، ١٩٩٣م
٩١.	يحفظ ولد محمد يوسف : الإدارة المحلية في موريتانيا بين الكفاءة والنيابة ، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة ، ١٩٩٦م
٩٢.	يحيى الجمل : مذكرات في نظم الإدارة ، ١٩٩٦-١٩٩٧
٩٣.	يحيى الجمل : النظم السياسية المعاصرة ، لبيان تقسيم الدولة إلى بسيطة ومركزية والفرق بينهما ، دار النهضة العربية
٩٤.	يوسف الصائغ : التنمية العصرية بين التبعية إلى الاعتماد على النفس في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ١٩٩٢م
٩٥.	الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٦م ، منشورات وزارة التخطيط والتنمية، الجهاز المركزي للإحصاء.

.٩٦	الجريدة الرسمية ، ملحق ٢ ، العدد الرابع ١٩٨٠م
.٩٧	الجريدة الرسمية ، العدد الثاني ١٩٨٥م
.٩٨	تشريعات الجمهورية العربية اليمنية : المكتب القانوني لرئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ١٩٧٥- ١٩٧٧- ١٩٧٨- ١٩٨٠ ـ ١٩٨٥ ـ ١٩٨٦ م
.٩٩	القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م
.١٠٠	القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٨م
.١٠١	القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٨م ،دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية المادة (١١٥- ١١٤- ١١٣)
.١٠٢	القانون رقم (٧) لسنة ١٩٧٧م ، الدستور المعدل لجمهورية اليمن الديمقراطية (١١٣-١١٤-١١٥)
.١٠٣	دستور الجمهورية اليمنية المؤقت : الجريدة الرسمية العدد الأول ١٩٩٠/٥/٣١م
.١٠٤	دستور الجمهورية اليمنية المعدل : ٢٠٠١/١٢/٢٠م
.١٠٥	قانون الإدارة المحلية رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١، الجريدة الرسمية العدد الثاني ١٩٩١م
.١٠٦	قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ، الجريدة الرسمية العدد الثالث ٢٠٠٠م
.١٠٧	القرار رقم (٢٩٦) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م

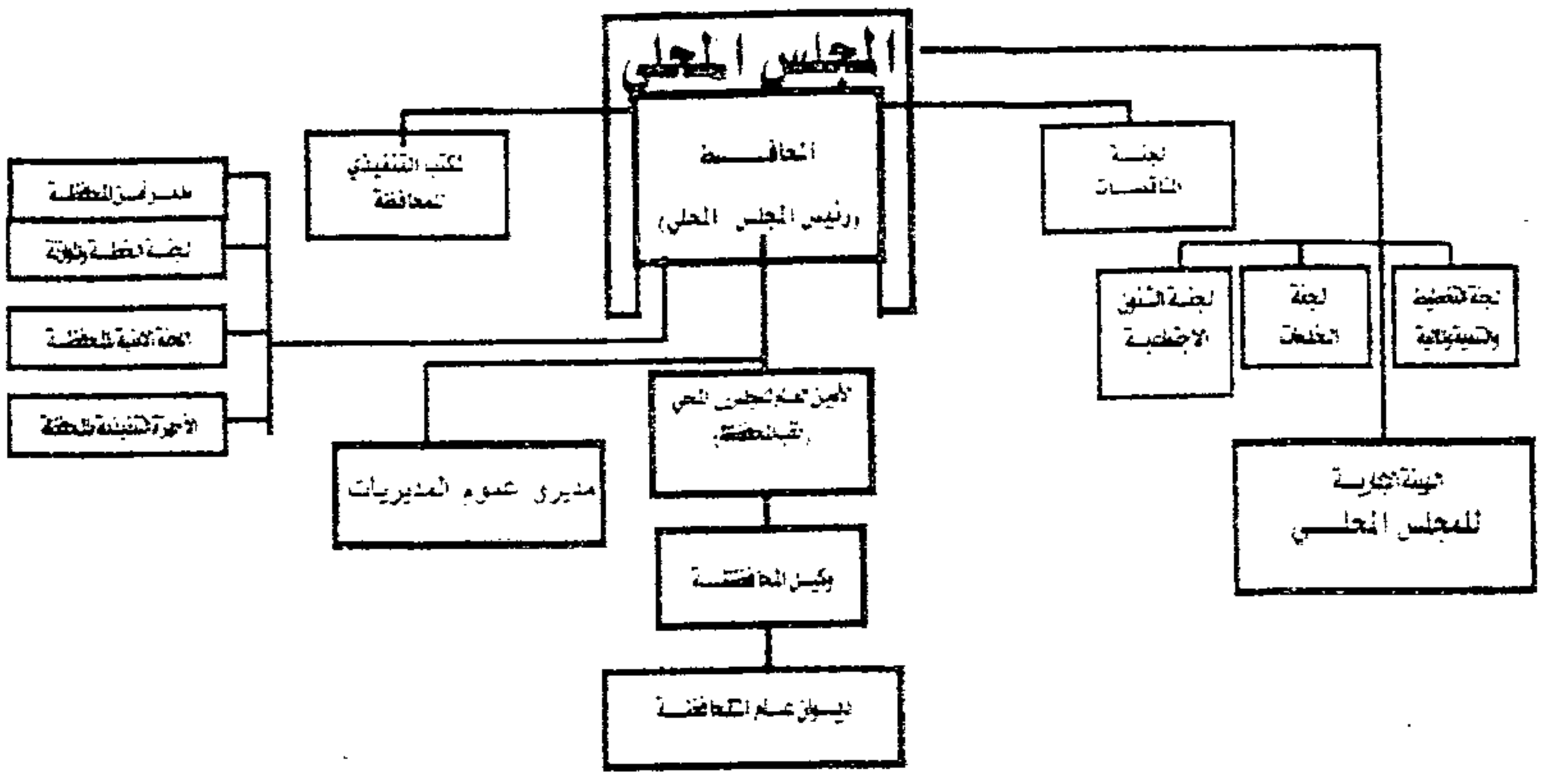
ملحق رقم (١)

الهيكل الإداري العام للسلطة المحلية في الوحدة الإدارية (المحافظة)

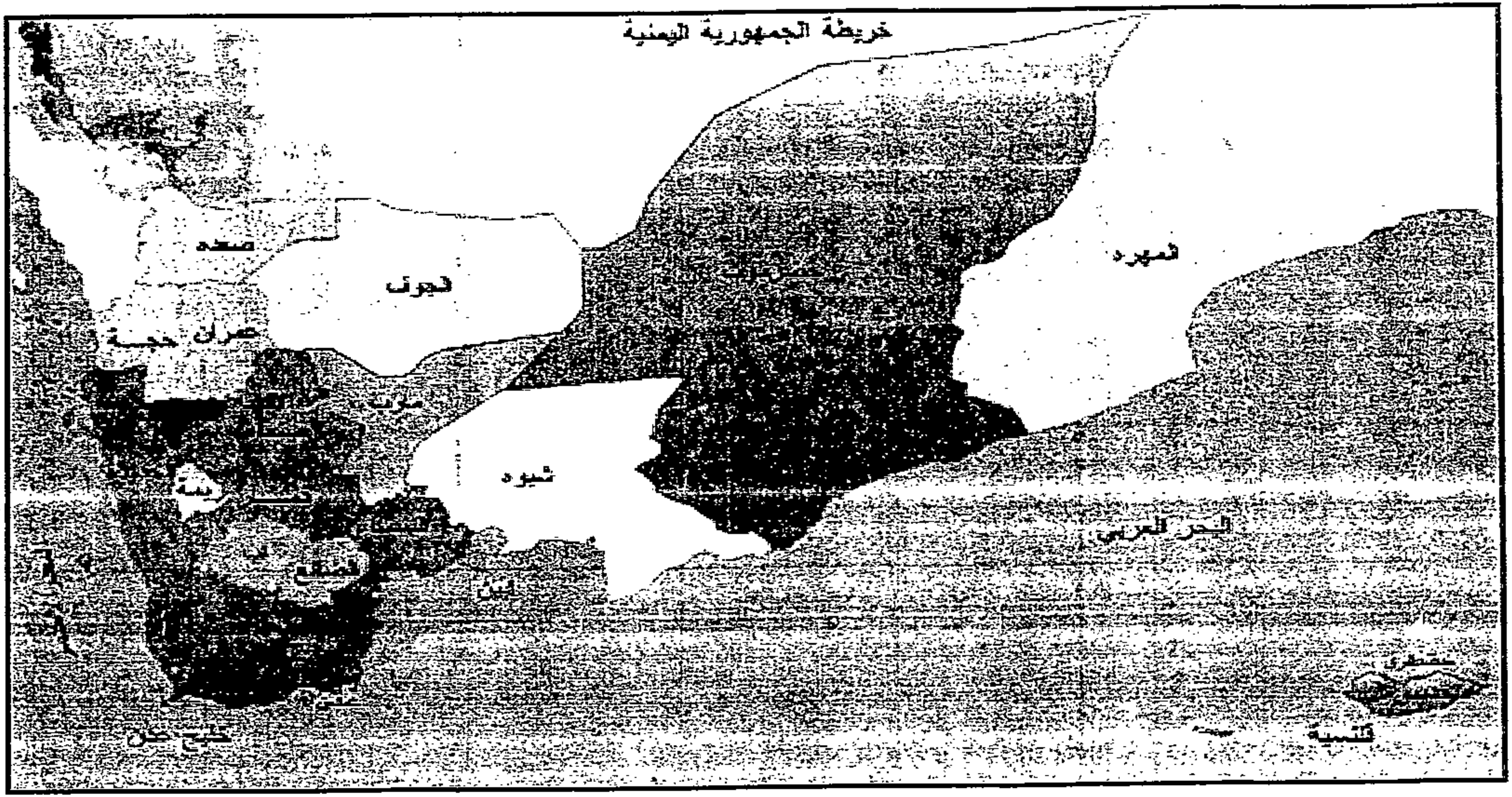


ملحق رقم (٢)

الهيكل الإداري العام للسلطة المحلية في الوحدة الإدارية (المحافظة)



ملحق رقم (٣)



خريطة الجمهورية اليمنية
صعدة
الجوف
عمران
حجة
مأرب
شبوة
المهرة
البحر العربي
خليج عدن
قلنسية

ملحق رقم (٤)

(شكل رقم /١/)

اســــتمارة الاســـــتبيان

أولاً : البيـــانـــات الشـــخصية :-

١- حســب النــوع :
- ذكر ☐
- أنثى ☐

٢- حســب العمــر :
- أقل من ٢٠ سنة ☐
- ٢١ - ٣٠ سنة ☐
- ٣١ - ٤٠ سنة ☐
- ٤١ - ٥٠ سنة ☐

٣- حسـب المســتوى التعليمــي :
- أقل من الثانوية العامة ☐
- ثانوية عامة ☐
- دبلوم بعد الثانوية العامة ☐
- جامعي ☐
- دراسات عليا ☐

٤- الحـالــة الاجتمــاعيــة :
- عازب ☐
- متزوج ☐
- أخرى ☐

٥- مكـــان الميـــلاد :
- محافظة ☐
- مديرية ☐

ثانياً : المعلـومـات العــامـــة : -

١- مدى إسهام الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي بعد قيام الوحدة اليمنية في تأسيس السلطة المحلية.

- اؤمن بشدة ☐

- أؤمن
- لا أؤمن إلى حد ما
- لا أؤمن
- لا رأي لي

٢- مدى تأثير أساليب الدمج العشوائي للقوانين التشطيرية في نظم الحكم ومنها نظام السلطة المحلية

- أؤمن بشدة
- أؤمن
- لا أؤمن إلى حد ما
- لا أؤمن
- لا رأي لي

٣- التقسيم الإداري الحالي قائم على أسس سليمة ولا يحتاج إلى تعديل

- أؤمن بشدة
- أؤمن
- لا أؤمن إلى حد ما
- لا أؤمن
- لا رأي لي

٤- مدى تأثير النظام الإداري القائم في عرقلة تطور نظام السلطة المحلية

- أؤمن بشدة
- أؤمن
- لا أؤمن إلى حد ما
- لا أؤمن
- لا رأي لي

٥- أدت الأنظمة الإدارية المحلية القائمة قبل الوحدة إلى تأخير تطور نظام السلطة المحلية

- أؤمن بشدة
- أؤمن

- لا أؤمن إلى حد ما

- لا أؤمن

- لا رأي لي

٦- ضعف الموارد المحلية وقف عائقا أمام نجاح تجربة السلطة المحلية

- أؤمن بشدة

- أؤمن

- لا أؤمن إلى حد ما

- لا أؤمن

- لا رأي لي

٧- قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م ولائحته التنفيذية يعتبران البداية الصحيحة لنجاح تجربة السلطة المحلية

- أؤمن بشدة

- أؤمن

- لا أؤمن إلى حد ما

- لا أؤمن

- لا رأي لي

٨- تحديد ومعرفة القائمين على السلطة المحلية بالخطط والموازنات السنوية المعتمدة للوحدات الإدارية ومدى استقلالها.

- أؤمن بشدة

- أؤمن

- لا أؤمن إلى حد ما

- لا أؤمن

- لا رأي لي

ملحق رقم (٥)

قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م
بشأن السلطة المحلية

باسم الشعب
رئيس الجمهورية
بعد الإطلاع على دستور الجمهورية اليمنية
وبعد موافقة مجلس النواب
أصدرنا القانون الآتي نصه

الباب الأول
التسمية والتعاريف والمبادئ الأساسية

مادة (١) يسمى هذا القانون قانون السلطة المحلية .

مادة (٢) يقصد بالألفاظ والعبارات الواردة في هذه المادة المعاني المبينة إزاء كل منها ما لم يقتض سياق النص معنى آخر-:

الجمهورية: الجمهورية اليمنية.
الوزير: وزير الإدارة المحلية.
الوزارة : وزارة الإدارة المحلية.

أجهزة السلطة المركزية : رئاسة الجمهورية، رئاسة الوزراء،دواوين الوزارات والمصالح وسائر الأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ،وما يحدده هذا القانون والقرارات المنفذة له.

الأجهزة التنفيذية: مكاتب وفروع الوزارات والمصالح وسائر الأجهزة الحكومية في الوحدات الإدارية.

الوحدة الإدارية: أمانة العاصمة ،المحافظة،المديرية وتعتبر في حكم المديرية المدن المتخذة عواصم للمحافظات.

رئيس الوحدة الإدارية: أمين العاصمة- محافظ المحافظة- مدير عام المديرية حسب الأحوال.

المجلس المحلي: المجلس المحلي المنتخب على مستوى الوحدة الإدارية وفقاً لأحكام هذا القانون.

الهيئة الإدارية : الهيئة الإدارية للمجلس المحلي المشكلة وفقاً لأحكام هذا القانون.

المكتب التنفيذي : المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية المشكل وفقاً لأحكام هذا القانون.

اللائحة: اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

مادة (٣) تتألف السلطة المحلية من رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي والأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية التي تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية بمقتضى الدستور وهذا القانون والقوانين النافذة ويستثنى من ذلك-:

أ - أجهزة السلطة القضائية.
ب - وحدات القوات المسلحة.
ج - فروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة فيما يتعلق بأدائها لمهامها الرقابية.
د - أية مرافق ذات طابع عام على المستوى الوطني يصدر بتحديدها قرار جمهوري.

مادة (٤) يقوم نظام السلطة المحلية طبقاً لأحكام الدستور وهذا القانون على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة وسلطات هذه المجالس في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية طبقاً

لأحكام هذا القانون ، وكذا الرقابة الشعبية والأشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها.

مادة (٥):

أ- تقسم أراضي الجمهورية إلى وحدات إدارية وفقاً للتقسيم الإداري للجمهورية ويبين القانون الصادر بشأنها عددها وتقسيمها وحدودها.

ب - تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية.

مادة (٦) يقوم التقسيم الإداري للجمهورية على دراسات علمية لجملة من العوامل و المحددات تستهدف ترسيخ وتعزيز الوحدة الوطنية والنماء الاقتصادي والأمن والسلام الاجتماعي وتتمثل هذه العوامل في الآتي:-

أ - العوامل السكانية.
ب - العوامل الاقتصادية.
ج - العوامل الاجتماعية.
د - العوامل الجغرافية والطبيعية.

مادة (٧) استثناء من حكم المادة (٥) من هذا القانون يجوز تعديل التقسيم الإداري على مستوى المديرية فما دون سواء من حيث الاستحداث أو التركيب أو الارتباط بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير.

مادة (٨) يكون لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً طبقاً لأحكام الدستور وهذا القانون.

مادة (٩) للمواطنين جميعاً في نطاق وحداتهم الإدارية حق الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس المحلية طبقاً لأحكام هذا القانون وقانون الانتخابات العامة.

مادة (١٠) تعتبر كل من الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة.

مادة (١١) تجرى الانتخابات المحلية لكل من المجالس المحلية للمحافظات والمجالس المحلية للمديريات في وقت واحد طبقاً لأحكام هذا القانون.

مادة (١٢) لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجلس المحلي كما لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس المحلي للمحافظة والمجلس المحلي للمديرية.

مادة (١٣) مع مراعاة أحكام المادة(١٥٤) من هذا القانون تتحدد مدة المجالس المحلية بأربع سنوات شمسية تبدأ من أول اجتماع تعقده ،ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخابات مجالس محلية جديدة قبل انتهاء مدة المجالس المحلية بستين يوماً على الأقل ،فإذا تعذر ذلك لظروف قاهرة ظلت المجالس المحلية قائمة تباشر نشاطها حتى تزول هذه الظروف ويتم انتخاب المجالس المحلية الجديدة.

مادة (١٤):

أ- تتحدد سلطات الأجهزة المركزية كل فيما يخصه على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية في رسم السياسات العامة وسن اللوائح التنظيمية والرقابة والتأهيل والتدريب وتنفيذ المشاريع التي يتعذر تنفيذها من قبل المجالس المحلية في الوحدات الإدارية بناء على طلب منها أو المشاريع التي تتسم بطابع وطني عام.

ب - تقوم الأجهزة التنفيذية بالمحافظة طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته والقرارات المنفذة له بدور أجهزة السلطة المركزية كل فيما يخصه بتنفيذ النشاط على مستوى المحافظة والإشراف الفني على الأجهزة المماثلة لها في المديريات دون إخلال بما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة.

ج - تعتبر الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية أجهزة محلية وتمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي وتقوم تحت إشرافه وإدارته ورقابته بإنشاء وتجهيز وإدارة كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة والموازنة السنوية المعتمدة للوحدة الإدارية ،وتبين اللائحة مستويات المشاريع الخدمية والتنموية التي يسند تنفيذها لكل من المحافظات والمديريات.

مادة (١٥) تمارس أجهزة السلطة المحلية بالوحدات الإدارية مهامها واختصاصاتها طبقاً للدستور والسياسة العامة للدولة وأحكام هذا القانون والقوانين والقرارات والنظم النافذة.

الباب الثاني
السلطة المحلية في المحافظة

الفصل الأول
المجلس المحلي للمحافظة

مادة (١٦):

أ - يتكون المجلس المحلي للمحافظة من مجموع الأعضاء المنتخبين من المديريات للمجلس بحيث لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن (١٥) عضواً بما فيهم رئيس المجلس.

ب - تمثل المديريات في المجلس المحلي للمحافظة تمثيلاً متساويا بواقع عضو واحد عن كل منها يتم انتخابه من قبل المواطنين ،وفي المحافظة التي لا يصل عدد المديريات فيها الحد الذي يسمح بتشكيل المجلس المحلي للمحافظة بحده الأدنى يتم رفع مستوى تمثيل المديريات بالتساوي بما يحقق هذا الغرض.

ج - لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة تعتبر المديرية دائرة انتخابية واحدة.

مادة (١٧) أعضاء المجلس المحلي للمحافظة لا يمثلون المديريات المنتخبين منها وإنما يمثلون جميع سكان المحافظة.

مادة (١٨) يكون مقر المجلس المحلي في عاصمة المحافظة.

مادة (١٩) يتولى المجلس المحلي للمحافظة دراسة وإقرار مشروعات الخطط الشاملة على مستوى المحافظة والأشراف على تنفيذها ،كما يقوم بالتوجيه والأشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمديريات والأجهزة التنفيذية للمحافظة ،ويمارس بوجه خاص المهام والاختصاصات الآتية:-

١- دراسة وإقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية والموافقة على مشروع الحساب الختامي على مستوى المحافظة.

٢- دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على اولويات التنمية ولأغراض تقييم مستوى تنفيذ المشاريع.

٣- التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وتقييم مستوى تنفيذها لخططها وبرامجها ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجبات هم وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة.

٤- مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة في كافة المجالات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات إن وجدت.

٥- تحديد وإقرار أجور الانتفاع بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية للمحافظة ما لم تكن محدده بالقوانين أو القرارات الصادرة من مجلس الوزراء.

٦- دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشتركة من مصادرها المختلفة والعمل على تنميتها والتعرف على أسباب القصور وإصدار التوجيهات الكفيلة بمعالجتها.

٧- دراسة ومناقشة مستوى تحصيل الإيرادات المركزية في المحافظة وإصدار التوصيات اللازمة بشأنها.

٨- دراسة و إقرار القواعد والأسس المنظمة لمساهمات المواطنين في تمويل وإنشاء وصيانة مشاريع الخدمات الأساسية الممولة من قبلهم أو بمشاركتهم.

٩- مناقشة وإقرار قواعد وأساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية مع المواطنين في كافة المجالات.

١٠- مناقشة الحالة الأمنية في المحافظة وإصدار التوجيهات المناسبة التي تساعد على تعزيز الأمن والاستقرار للمواطنين وحماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على الأموال والممتلكات العامة والخاصة.

١١- مناقشة وإقرار مشاريع المخططات العمرانية والبنية العامة تمهيداً لرفعها إلى الجهات المركزية المختصة لاعتمادها ومراقبة التنفيذ.

١٢- دراسة الشئون العامة التي تهم المواطنين على مستوى المحافظة وإصدار القرارات والتوجيهات اللازمة بشأنها.

١٣ - دراسة ومناقشة التقارير والتوصيات المتعلقة بالحالة التموينية واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بشأنها.

١٤ - الإشراف والرقابة على تنفيذ السياسات المائية وحماية الأحواض المائية من الاستنزاف والتلوث طبقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذ ه والتعليمات الصادرة من السلطات المركزية بهذا الشأن.

١٥ - تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية في المحافظة واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار.

١٦ - الأشراف والرقابة على أعمال و أنشطة المجالس المحلية للمديريات.

١٧ - مناقشة المصاعب والمعضلات التي تواجهها المجالس المحلية للمديريات وتعيقها عن ممارسة مهامها على الوجه الأكمل والعمل على وضع الحلول الملائمة لها.

١٨ - دراسة وتقييم تطبيقات نظام السلطة المحلية والتقسيم الإداري على مستوى المحافظة وتقديم التوصيات والمقترحات الكفيلة بتطويره إلى السلطات المركزية.

١٩ - تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية بمختلف أشكالها وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والمهني والإبداعي وتقديم التسهيلات لها.

٢٠ - الأشراف على الأنشطة التعاونية وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية للوحدة الإدارية.

٢١ - دعوة المجالس المحلية للمديريات أو أي منها لعقد اجتماعات استثنائية عند الاقتضاء و إعداد جداول أعمال هذه الاجتماعات.

٢٢ - تنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار والمناطق الأثرية ومنع الاعتداء عليها.

٢٣ - مراقبة حسن استغلال الثروة السمكية والأحياء البحرية ووضع التدابير الكفيلة بحماية هذه الثروة بما يتفق وأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

٢٤ - مراقبة تنفيذ سياسات التوظيف والقوى العاملة في نطاق المحافظة.

٢٥ - الحفاظ على المشاريع الخدمية والمرفقية بما يكفل سلامتها واستمرار تشغيلها.

مادة (٢٠):

أ- يعقد المجلس المحلي للمحافظة أول اجتماع له خلال أسبوعين من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخابات بناءً على دعوه من رئيس الجمهورية وبحضور ممثلين عن الوزارة ،وينتخب المجلس في هذا الاجتماع من بين أعضائه بعد أداء اليمين القانونية أميناً عاماً للمجلس وكذا انتخاب رؤساء اللجان المتخصصة المحددة في المادة(٢٣) من هذا القانون.

ب-يشترط لصحة الاجتماع المنصوص عليه في الفقرة السابقة حضور ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس فإذا لم يتوفر هذا النصاب أجل الاجتماع لليوم التالي مباشرة وفي نفس توقيت الاجتماع السابق،ويعتبر الاجتماع في هذه الحالة صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء المجلس ،فإذا لم يتوفر هذا النصاب رفع الأمر إلى الوزير لعرضه على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً.

مادة (٢١):

أ- يشترط في من يرشح نفسه لمنصب أمين عام المجلس المحلي للمحافظة ما يلي-:

١ - أن لا يقل عمره عن خمسة وثلاثين سنة.

٢ - أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي.

٣ - أن تكون لديه خبرة في العمل الإداري لاحقة لحصوله على المؤهل لا تقل عن خمس سنوات.

ب - في حالة عدم توفر شرط أو أكثر من الشروط المحددة في الفقرة السابقة في المرشح او تعذر انتخاب الأمين العام لأي سبب آخر فيجوز لرئيس الجمهورية اختيار من يراه من بين أعضاء المجاس المحلي لشغل هذا المنصب بناء على عرض من الوزير وموافقة مجلس الوزراء.

مادة (٢٢) يتولى أمين عام المجلس المحلي للمحافظة مساعدة المحافظ في إدارة شئون مجلسها المحلي ويمارس على وجه الخصوص المهام

والاختصاصات الآتية-:

١ - الأعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي.

٢ - متابعة إعداد مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة ومتابعة إنجازها في مواعيدها ورفع التقارير الدورية بشأنها إلى المحافظ.

٣ - اقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لتسيير أعمال المجلس وتنفيذها بعد إقرارها.

٤ - متابعة أعمال اللجان المختلفة التي يشكلها المجلس.

٥ - تنسيق العلاقات والجهود مع الجمعيات والمنظمات والاتحادات الاجتماعية والمهنية والإبداعية المنشأة طبقاً للقوانين النافذة.

٦ - أية مهام أخرى يكلف بها من قبل المجلس أو المحافظ.

مادة (٢٣):

أ- يشكل المجلس المحلي للمحافظة من بين أعضائه في أول اجتماع يعقده اللجان المتخصصة الآتية-:

- لجنة التخطيط والتنمية والمالية.

- لجنة الخدمات.

- لجنة الشؤون الاجتماعية.

وتبين اللائحة عدد أعضاء هذه اللجان وطريقة تشكيلها ومهامها واختصاصاتها وأسلوب عملها.

ب – للمجلس المحلي أن يشكل لجان مؤقتة من بين أعضائه أو من خارجه لدراسة مواضيع محدده لها علاقة بمهامه وتنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله.

مادة (٢٤) يجتمع المجلس المحلي اجتماعاً عادياً كل ثلاثة اشهر ويجوز للوزير أو رئيس المجلس أو بناء على طلب كتابي من ثلث أعضائه دعوة المجلس إلى اجتماع غير عادي،وتوجه الدعوة في هذه الحالة من قبل رئيس المجلس.

مادة (٢٥):

أ- يرأس الوزير اجتماعات المجلس المحلي المخصصة للنظر في مخالفات أو تجاوزات رئيس المجلس أو الأمين العام.

ب- لا يكون لرئيس المجلس أو الأمين العام المشاركة في الاجتماع أثناء التصويت على القرارات التي يتخذها المجلس في المسائل المنصوص عليها في الفقرة السابقة و على أن يكون التصويت سرياً.

مادة (٢٦):

أ- يكون اجتماع المجلس المحلي صحيحاً بحضور أغلبية أعضائه و تتخذ قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين باستثناء الحالات التي تتطلب أغلبية خاصة وفقاً لأحكام هذا القانون وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس ،فإذا لم يكتمل النصاب القانوني للحضور اجل الاجتماع إلى اليوم التالي مباشرة وفي نفس توقيت الاجتماع السابق ويكون الاجتماع صحيحاً في هذه الحالة أياً كان عدد الأعضاء الحاضرين ما لم يكن الاجتماع مخصصا لدراسة وإقرار مشروعات خطة التنمية والموازنة السنوية والحساب الختامي فيؤجل الاجتماع لمدة أسبوع على أن يخطر جميع أعضاء المجلس بالموعد الجديد.

ب - تبين اللائحة قواعد وإجراءات توجيه الدعوة لحضور الاجتماعات وطرق التصويت في المجلس والمواعيد الخاصة بتبليغ محاضر اجتماعات المجلس وقراراته وتوصياته إلى الجهات المعنية،وكذا قواعد وإجراءات توجيه الإخطارات والإنذارات للأعضاء المتخلفين.

مادة (٢٧) لا يجوز للمجلس المحلي أن يتداول في غير المسائل المدرجة في جدول أعماله إلا بموافقة أغلبية أعضائه الحاضرين باستثناء ما قد يظهر من وقائع ذات أهمية أثناء الاجتماع.

مادة (٢٨) يجوز للمجلس المحلي استدعاء أي من العاملين في الأجهزة التنفيذية بالمحافظة للاستيضاح منه حول مسائل معينه معروضة

عليه،كما يجوز لرئيس المجلس أن يدعوا لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من ذوي الاختصاص والخبرة دون أن يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرارات.

مادة (٢٩) يجب على مديري الأجهزة التنفيذية بالمحافظة حضور اجتماعات المجلس المحلي التي يناقش فيها مسائل تتصل باختصاصاتهم دون أن يكون لهم حق التصويت في اتخاذ القرارات.

مادة (٣٠) لأعضاء مجلس النواب من المحافظة حضور اجتماعات المجلس المحلي للمحافظة والمشاركة في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه ،ويكون لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرارات.

مادة (٣١) يكون للمجلس المحلي للمحافظة هيئة إدارية تتكون من-:

- رئيس المجلس رئيساً.

- الأمين العام نائباً للرئيس.

- رؤساء اللجان المتخصصة أعضاء.

مادة (٣٢) تتولى الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة المهام والاختصاصات الآتية-:

١- إدارة وتسيير أعمال المجلس فيما بين أدوار انعقاده.

٢- دراسة وإقرار مشاريع جداول أعمال المجلس.

٣- دراسة ومناقشة مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية والحساب الختامي للمحافظة وعرضها على المجلس.

٤- دراسة ومناقشة موازنة النفقات الإدارية و التشغيلية السنوية للمجلس المحلي وعرضها عليه.

٥- مراقبة ومتابعة الأجهزة التنفيذية في أدائها لمهامها وتنفيذها للخطط والبرامج وتقديم التقارير بشأنها إلى المجلس.

٦- متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وإعداد التقارير اللازمة بشأنها للمجلس.

٧- ممارسة مهام المجلس في الأحوال الاستثنائية والمسائل العاجلة التي لا تحتمل التأجيل على أن تعرض القرارات والإجراءات التي تم اتخاذها على المجلس في أول اجتماع تال يعقده ليقرر ما يراه، ما لم تكن متعلقة بموضوع سبق للمجلس أن أتخذ قراراً بشأنه.

٨- الإشراف على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات ومساعدتها في تنفيذ مهامها.

٩- الموافقة على تمثيل المجالس المحلية في المؤتمرات والندوات الداخلية والخارجية.

١٠- متابعة مستوى تحصيل الموارد المالية المحلية والمشتركة والمركزية والتأكد من توريدها إلى الحسابات الخاصة بكل منها بشكل منتظم وفقاً لأحكام هذا القانون والتعليمات الصادرة من وزارة المالية.

١١- قبول الهبات والتبرعات والوصايا المقدمة للمجلس طبقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

١٢- دراسة واقتراح إنشاء مشاريع مشتركة مع محافظات أخرى.

١٣- الاقتراح المسبب لإجراء المساءلة والمحاسبة لرؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة.

١٤- إعداد المقترحات الهادفة إلى تنمية المبادرات الذاتية.

١٥- دراسة التقارير والموضوعات المطلوب عرضها على المجلس المحلي للمحافظة وإبداء الرأي بشأنها.

١٦- متابعة أنشطة المجالس المحلية للمديريات ومناقشة المصاعب والمعضلات التي تواجهها واقتراح الحلول المناسبة بشأنها.

١٧- أية مهام أخرى تكلف بها من المجلس.

مادة (٣٣):

أ- تعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة بحكم هذا القانون لجنة المناقصات العامة بالمحافظة وتطبق أحكام قانون المناقصات والمزايدات.

ب - يتولى الجهاز التنفيذي المعني بموضوع المناقصة إعداد كافة الوثائق الفنية المتعلقة بالمناقصة بما في ذلك صيغة الإعلان بعد موافقة الهيئة الإدارية.

ج - تعلن المناقصات لمشاريع التنمية بالمحافظة باسم المجلس المحلي.

د - يشارك رئيس الجهاز التنفيذي المعني في اجتماعات الهيئة الإدارية المتعلقة بالمراحل المختلفة للمناقصة، ويكون له في هذه الحالة حق التصويت.

مادة (٣٤) تجتمع الهيئة الإدارية في مقر المجلس المحلي مرة كل أسبوعين ، ويجوز لرئيس المجلس أو بناء على طلب ثلاثة من أعضائها دعوة الهيئة للاجتماع كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

مادة (٣٥) لا يكون اجتماع الهيئة الإدارية صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائها ،وتصدر قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

مادة (٣٦) يجوز لرئيس المجلس المحلي أن يدعو لحضور اجتماعات الهيئة الإدارية من يرى الاستعانة بآرائهم من بين العاملين في المحافظة أو من غيرهم إذا اقتضت مناقشة بعض المواضيع المطروحة على الهيئة ذلك دون أن يكون لهم صوت معدود فيما يتم اتخاذه من قرارات.

مادة (٣٧) يجوز للمحافظ عقد اجتماعات مشتركة للهيئة الإدارية للمجلس المحلي والمكتب التنفيذي بالمحافظة لمناقشة الشئون العامة للمحافظة وتنسيق عمل أجهزة السلطة المحلية وتحسين أدائها.

الفصل الثاني
الأجهزة التنفيذية بالمحافظة

الفرع الأول
المحافظ

مادة (٣٨):

أ- يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يصدر بتعيينه قرار جمهوري بناء على ترشيح من الوزير بعد موافقة مجلس الوزراء، ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته مهام منصبه اليمين الدستورية.

ب-مع عدم الإخلال بالحق في تعيين المحافظين في أي وقت طبقاً لأحكام الفقرة السابقة تكون فترة ولاية المحافظ أربع سنوات اعتباراً من تاريخ تعيينه في المحافظة قابلة للتجديد في ذات المحافظة لولاية مماثلة كحد أقصى.

مادة (٣٩) المحافظ هو رئيس المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه وهو المسئول الأول فيها باعتباره ممثل السلطة التنفيذية .

مادة (٤٠) يكون المحافظ مسئولاً ومحاسباً أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة له ويجب عليه تنفيذها في كل الحالات كما يكون مسئولاً أمام المجلس المحلي للمحافظة والوزير في أدائه لمهامه واختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون.

مادة (٤١) يتولى المحافظ الإشراف على تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المحافظة في كافة المجالات، وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها وله في سبيل ذلك ممارسة المهام والاختصاصات الآتية:-

١ - رئاسة اجتماعات المجلس المحلي للمحافظة وتنظيم أعماله وتنفيذ قراراته وتوصياته بما يكفل تحقيق مهامه وأهدافه ودوره في تنمية المجتمع المحلي طبقاً لأحكام هذا القانون.

٢ - الأشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي.

٣- رئاسة المكتب التنفيذي للمحافظة والأشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعاته.

٤- متابعة وتقييم سير العمل بمديريات المحافظة والقيام بالتفتيش الدوري والمفاجئ على أعمالها.

٥- متابعة تنفيذ نظم التقارير الخاصة بالخطة والموازنة والأنشطة الأخرى بالمحافظة والمديريات.

٦- المحافظة على الأموال العامة.

٧- حماية الحقوق والحريات العامة.

٨- تعميم القوانين والقرارات والتعليمات الصادرة من السلطات المركزية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية وكافة المعنيين بها ومتابعة تنفيذها.

٩- إبرام عقود المقاولات والتوريدات المتعلقة بالمشاريع التي تتولى تنفيذها الأجهزة التنفيذية للمحافظة بعد إعلان المناقصات عنها وذلك وفقا للقوانين والأنظمة النافذة.

١٠- تعزيز دور القضاء وذلك بإحالة ما يعرض عليه من منازعات ذات طابع قانوني إلى الأجهزة القضائية المختصة وتنفيذ الأوامر والقرارات والأحكام التي يطلب منه القضاء تنفيذها.

١١- إجراء الترتيبات اللازمة مع الأجهزة المركزية المعنية لضمان توفير المواد التموينية لسكان المحافظة ومتابعة توزيعها.

١٢- اتخاذ التدابير العاجلة وإجراء الاتصالات اللازمة لمواجهة حالات الكوارث والطوارئ وتنسيق الجهود الرسمية والشعبية للتخفيف من آثارها.

١٣- توجيه الدعوة لعقد اجتماعات استثنائية للمجالس المحلية للمديريات أو أي منها.

١٤- التنسيق بين المجالس المحلية للمديريات وحل أي خلافات قد تنشأ فيما بينها أو بينها وبين أي من الأجهزة التنفيذية.

١٥- التنسيق مع السلطات المركزية فيما يتعلق بالشئون العامة للمحافظة.

١٦- تمثيل المحافظة ومجلسها المحلي أمام القضاء وفي مواجهة الغير.

١٧- إحاطة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بترشيحات رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة.

١٨- أية مهام أخرى تقتضيها طبيعة وظيفته أو تنص عليها القوانين والأنظمة النافذة.

مادة (٤٢) على المحافظ أن يقدم للهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة قبل كل اجتماع دوري للمجلس تقريراً تفصيلياً عن نشاط المحافظة ومستوى التنفيذ للخطط والقرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس تمهيداً لعرضه على المجلس المحلي.

مادة (٤٣):

أ- يكون المحافظ رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المحافظة وتنقل له السلطات والصلاحيات المقررة للوزراء من حيث التعيين والنقل والندب والإعارة والإحالة إلى التحقيق والتأديب.

ب- يقوم المحافظ بترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بالتنسيق مع الوزير المعني.

مادة (٤٤) يرفع المحافظ تقارير دورية منتظمة إلى الوزير عن أنشطة أجهزة السلطة المحلية في المحافظة والمشاكل والمعوقات التي تواجهها مشفوعة بآرائه ومقترحاته وذلك وفقاً لما تبينه اللائحة،كما يقوم المحافظ برفع تقارير دورية إلى الوزير عن نشاط وأداء وسلوك مديري عموم المديريات ومدى انضباطهم وتقيدهم بالواجبات المناطه بهم مشفوعة بآرائه ومقترحاته.

مادة (٤٥) توجه التعليمات والمكاتبات من الأجهزة المركزية إلى المحافظة باسم المحافظ كما توجه المكاتبات والمراسلات من الأجهزة التنفيذية بالمحافظة إلى السلطات المركزية والمحافظات الأخرى تحت توقيع المحافظ أومن ينوبه.

مادة (٤٦) لا يجوز للمحافظ مغادرة المحافظة إلا بموافقة الوزير.

مادة (٤٧) يعتبر أمين عام المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه نائباً للمحافظ يتولى مساعدته في إدارة شئون المحافظة ويحل محله في حالة

غيابه أو خلو منصبه في ممارسة كافة سلطاته وصلاحياته المقررة بموجب أحكام هذا القانون ،وفي حالة غياب الأمين العام أو خلو منصبه فيحل وكيل المحافظة محل المحافظ في ممارسة سلطاته التنفيذية.

مادة (٤٨) لا يجوز لأمين عام المجلس المحلي للمحافظة مغادرة المحافظة إلا بإذن من المحافظ.

الفرع الثاني
وكيل المحافظة

مادة (٤٩) يكون لكل محافظة وكيل أو أكثر بدرجة وكيل وزارة يصدر بتعيينه قرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على ترشيح من الوزير.

مادة (٥٠) يتولى وكيل المحافظة مهام الأشراف على إدارة نشاط قطاعي أو أكثر في المحافظة أو على شئون عامة في نطاق جغرافي معين فيها طبقاً لقرار تعيينه.

مادة (٥١) لا يجوز لوكيل المحافظة مغادرة المحافظة إلا بإذن من المحافظ.

الفرع الثالث
المكتب التنفيذي للمحافظة

مادة (٥٢) يكون لكل محافظة مكتب تنفيذي يتألف من-:

- محافظ المحافظة رئيساً.

- أمين عام المجلس المحلي نائباً للرئيس.

- وكيل المحافظة عضواً.

- مديري الأجهزة التنفيذية بالمحافظة أعضاء.

مادة (٥٣) يتولى المكتب التنفيذي للمحافظة بصورة جماعية ممارسة المهام والاختصاصات الآتية-:

١- إعداد مشروع خطة التنمية التي تضطلع بها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وموازنتها السنوية وعرضها على المجلس المحلي قبل إحالتها إلى لجنة الخطة والموازنة.

٢- تنسيق نشاطات الأجهزة التنفيذية بالمحافظة تخطيطاً وتنفيذاً.

٣- دراسة ومناقشة التقارير الخاصة بتنفيذ الخطط والبرامج والأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وتقييم مستوى الأداء.

٤- بحث الوسائل الكفيلة بالتنفيذ الأمثل للقرارات المركزية وقرارات المجلس المحلي للمحافظة.

٥- وضع الخطط والبرامج الخاصة بتحصيل الموارد المالية بما يكفل رفع كفاءة التحصيل وتقييم التنفيذ بصورة مستمرة.

٦- اتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بمواجهة الكوارث الطبيعية وتفعيل أنشطة الدفاع المدني.

٧- دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس المحلي للمحافظة من موضوعات وإبداء الرأي بشأنها.

٨- الأشراف على أعمال المكاتب التنفيذية في مديريات المحافظة ومساعدتها في تنفيذ مهامها.

٩- دراسة وتقييم الوضع الإداري بالمحافظة واقتراح الوسائل والخطط الكفيلة بتحسين وتطوير مستوى الأداء.

مادة (٥٤) يعقد المكتب التنفيذي اجتماعاً دورياً مرة كل شهر على الأقل ،ويجوز للمحافظ أو متى طلب منه ثلث أعضاء المكتب دعوة المكتب إلى اجتماع استثنائي كلما دعت الحاجة أو الضرورة إلى ذلك.

مادة (٥٥) لا تكون اجتماعات المكتب التنفيذي صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائه وتتخذ قراراته وتوصياته بأغلبية الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

مادة (٥٦) للمحافظ أن يدعو من يراه من ذوي الاختصاص والخبرة لحضور اجتماعات المكتب التنفيذي وذلك دون أن يكون لهم حق التصويت على القرارات التي يتخذها المكتب.

مادة (٥٧) تبلغ قرارات وتوصيات المكتب التنفيذي للمحافظة إلى المجلس المحلي منسوخة إلى الوزير والجهات المركزية ذات العلاقة خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها.

مادة (٥٨) لا يجوز لمديري الأجهزة التنفيذية في المحافظة مغادرة المحافظة إلا بإذن من المحافظ.

الباب الثالث
السلطة المحلية في المديرية

الفصل الأول
المجلس المحلي للمديرية

مادة (٥٩) يتكون المجلس المحلي للمديرية علاوة عن رئيسه المعين بمقتضى أحكام هذا القانون وفقاً للمستويات الأربعة التالية:-

أ- المديرية التي يكون تعدادها السكاني (٣٥,٠٠٠) ألف نسمة فما دون يتكون مجلسها المحلي من (١٨) عضواً.

ب- المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (٣٥,٠٠٠) ألف نسمة ولا يتجاوز (٧٥,٠٠٠) ألف نسمة يتكون مجلسها المحلي من (٢٠) عضواً.

ج- المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (٧٥,٠٠٠) ألف نسمة ولا يتجاوز(١٥٠,٠٠٠) ألف نسمة يتكون مجلسها المحلي من (٢٦) عضواً.

د- المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (١٥٠,٠٠٠) ألف نسمة يتكون مجلسها المحلي من (٣٠) عضواً.

مادة (٦٠) تقوم اللجنة العليا للانتخابات في ضوء أحكام المادة السابقة بتقسيم المديرية إلى دوائر انتخابية محلية بحيث تمثل كل دائرة منها بعضو واحد في المجلس المحلي للمديرية.

مادة (٦١) يتولى المجلس المحلي للمديرية اقتراح مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمديرية والأشراف على تنفيذها بما يكفل توفير وتطوير الخدمات الأساسية للمجتمع المحلي وتنميته، كما يقوم بالتوجيه والأشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية فيها ويمارس على وجه الخصوص المهام والاختصاصات الآتية:-

١- اقتراح مشروعات الخطط والموازنة السنوية ،والموافقة على مشروع الحساب الختامي للمديرية ورفعها إلى المجلس المحلي للمحافظة لمراجعتها وإقرارها تمهيداً لاستكمال إجراءات المصادقة عليها.

٢- دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية ولأغراض تقييم المشاريع.

٣- التوجيه والأشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمديرية وتقييم مستوى تنفيذها لخططها وبرامجها ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجبات هم وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة.

٤- دراسة وإقرار مشاريع المخططات العمرانية ورفعها إلى المجلس المحلي للمحافظة لاستكمال إجراءات المصادقة عليها والأشراف والرقابة على تنفيذها.

٥- دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشتركة من مصادرها المختلفة والعمل على تنميتها والتعرف على أسباب القصور وإصدار التوجيهات الكفيلة بمعالجتها.

٦- دراسة ومناقشة مستوى تحصيل الإيرادات المركزية في المديرية وإصدار التوصيات اللازمة بشأنها.

٧- مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة في كافة المجالات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات إن وجدت.

٨- تحديد وإقرار أجور بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية في المديرية ما لم تكن محددة بالقوانين أو الأنظمة أو القرارات الصادرة من مجلس الوزراء.

٩- مناقشة الحالة الأمنية في المديرية وإصدار التوصيات المناسبة التي تساعد على تعزيز الأمن والاستقرار للمواطنين وحماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على الأموال والممتلكات العامة والخاصة.

١٠- دراسة ومناقشة الحالة التموينية للمديرية واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بشأنها.

١١- مناقشة الشئون العامة التي تهم المواطنين على مستوى المديرية وإصدار القرارات والتوجيهات اللازمة بشأنها.

١٢- الاهتمام بتنمية الموارد المائية من خلال تشجيع إنشاء السدود والحواجز المائية وحمايتها من الاستنزاف والتلوث طبقاً للدراسات العلمية والتشريعات المائية النافذة.

١٣- تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية بمختلف أشكالها وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والمهني والإبداعي وتقديم التسهيلات لها.

١٤- الأشراف على الأنشطة التعاونية وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية للوحدة الإدارية.

١٥- تنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار والمناطق الأثرية ومنع الاعتداء عليها.

١٦- الإشراف على تنفيذ السياسات والتشريعات البيئية واتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على البيئة والمحميات الطبيعية من التلوث أو الاعتداء عليها.

١٧- دراسة وتقييم نظام السلطة المحلية وتقديم التوصيات والمقترحات الكفيلة بتطويره.

١٨- اقتراح القواعد والأسس المنظمة لمساهمة المواطنين في إنشاء وصيانة مشاريع الخدمات الأساسية الممولة من قبلهم أو بمشاركتهم والأشراف على تنفيذها بعد المصادقة عليها من المجلس المحلي للمحافظة.

١٩- تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية في المديرية واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار.

٢٠- مراقبة تنفيذ قواعد وأساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية مع المواطنين في كافة المجالات.

٢١- الأشراف على تنفيذ برامج محو الأمية وتشجيع المواطنين على الالتحاق بها.

مادة (٦٢) أ- يعقد المجلس المحلي للمديرية أول اجتماع له خلال أسبوعين من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخابات بناء على دعوة من رئيس الجمهورية وبحضور ممثلين عن الوزارة وينتخب المجلس في هذا الاجتماع من بين أعضائه بعد أداء اليمين القانونية أميناً عاماً للمجلس وكذا انتخاب رؤساء اللجان المتخصصة المحددة في المادة (٦٥) من هذا القانون.

ب-يشترط لصحة الاجتماع المنصوص عليه في الفقرة السابقة حضور ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس فإذا لم يتوفر هذا النصاب أجل الاجتماع لليوم التالي مباشرة وفي نفس توقيت الاجتماع السابق ويعتبر الاجتماع في هذه الحالة صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء المجلس ،فإذا لم يتوفر هذا النصاب رفع الأمر للوزير لعرضه على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً.

مادة (٦٣):

أ- يشترط في من يرشح نفسه لمنصب أمين عام المجلس المحلي للمديرية ما يلي:-

١- أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

٢- أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي.

٣- أن يكون لديه خبرة في العمل الإداري لاحقة لحصوله على المؤهل لا تقل عن أربع سنوات.

ب-في حالة عدم توفر شرط أو أكثر من الشروط المحددة في الفقرة السابقة في المرشح أو تعذر انتخاب الأمين العام لأي سبب آخر فيجوز لمجلس

الوزراء اختيار من يراه من بين أعضاء المجلس المحلي لشغل هذا المنصب بناء على ترشيح من الوزير.

مادة (٦٤) يتولى أمين عام المجلس المحلي في المديرية مساعدة مدير عام المديرية في إدارة شئون مجلسها المحلي ويمارس على وجه الخصوص المهام والاختصاصات الآتية:-

١- الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي.

٢- متابعة إعداد مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمديرية ومتابعة إنجازها في مواعيدها ورفع التقارير الدورية بشأنها إلى مدير عام المديرية.

٣- اقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لتسيير أعمال المجلس وتنفيذها بعد إقرارها.

٤- متابعة أعمال اللجان المختلفة التي يشكلها المجلس بما في ذلك لجان إدارة المشاريع الخدمية.

٥- تنسيق العلاقات والجهود مع الجمعيات والمنظمات والأتحادات الاجتماعية والمهنية والإبداعية المنشأة طبقاً للقوانين النافذة.

٦- أية مهام أخرى يكلف بها من قبل المجلس المحلي أو مدير عام المديرية.

مادة (٦٥):

أ- يشكل المجلس المحلي للمديرية من بين أعضائه في أول اجتماع يعقده اللجان المتخصصة الآتية:-

- لجنة التخطيط والتنمية والمالية.

- لجنة الخدمات.

- لجنة الشؤون الاجتماعية.

وتبين اللائحة عدد أعضاء هذه اللجان وطريقة تشكيلها ومهامها واختصاصاتها و أسلوب عملها.

ب-للمجلس المحلي أن يشكل لجان مؤقتة من بين أعضائه أو من خارجه لدراسة مواضيع محددة لها علاقة بمهامه وتنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله.

مادة (٦٦) يكون مقر المجلس المحلي في مركز المديرية.

مادة (٦٧) يجتمع المجلس المحلي اجتماعاً عادياً كل ثلاثة أشهر ويجوز للوزير أو المحافظ أو رئيس المجلس أو بناءً على طلب كتابي من ثلث أعضائه دعوة المجلس إلى اجتماع غير عادي وتوجه الدعوة في هذه الحالة من قبل رئيس المجلس.

مادة (٦٨):

أ- يرأس المحافظ اجتماعات المجلس المحلي المخصصة للنظر في مخالفات أو تجاوزات رئيس المجلس أو الأمين العام.

ب-لا يكون لرئيس المجلس أو الأمين العام المشاركة في الاجتماع أثناء التصويت على القرارات التي يتخذها المجلس في المسائل المنصوص عليها في الفقرة السابقة وعلى أن يكون التصويت سرياً.

مادة (٦٩):

أ- يكون اجتماع المجلس المحلي صحيحاً بحضور أغلبية أعضائه و تتخذ قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين باستثناء الحالات التي تتطلب أغلبية خاصة وفقاً لأحكام هذا القانون وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس ،فإذا لم يكتمل النصاب القانوني للحضور أجل الاجتماع إلى اليوم التالي مباشرة وفي نفس توقيت الاجتماع السابق ويكون الاجتماع صحيحاً في هذه الحالة أياً كان عدد الأعضاء الحاضرين ما لم يكن الاجتماع مخصصاً لدراسة وإقرار مشروعات خطة التنمية والموازنة السنوية والحساب الختامي فيؤجل الاجتماع لمدة أسبوع على أن يخطر جميع أعضاء المجلس بالموعد الجديد.

ب-تبين اللائحة قواعد وإجراءات توجيه الدعوة لحضور الاجتماعات وطرق التصويت في المجلس والمواعيد الخاصة بتبليغ محاضر اجتماعات

المجلس وقراراته وتوصياته للجهات المعنية وكذا قواعد وإجراءات توجيه الإخطارات والإنذارات للأعضاء المتخلفين.

مادة (٧٠) لا يجوز للمجلس المحلي أن يتداول في غير المسائل المدرجة في جدول أعماله إلا بموافقة أغلبية أعضائه الحاضرين باستثناء ما قد يظهر من وقائع ذات أهمية أثناء الاجتماع

مادة (٧١) يجوز للمجلس المحلي استدعاء أي من العاملين في الأجهزة التنفيذية بالمديرية للاستيضاح منه حول مسائل معينة معروضة عليه،كما يجوز لرئيس المجلس أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من ذوي الاختصاص والخبرة دون ان يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرارات .

مادة (٧٢) يجب على مديري الأجهزة التنفيذية بالمديرية حضور اجتماعات المجلس التي يناقش فيها مسائل تتصل باختصاصاتهم دون أن يكون لهم حق التصويت في اتخاذ القرارات

مادة (٧٣) لأعضاء مجلس النواب وأعضاء المجلس المحلي للمحافظة حضور اجتماعات المجالس المحلية لمديرياتهم والمشاركة في مناقشة الموضوعات المعروضة عليها ،ويكون لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرارات.

مادة (٧٤) يكون للمجلس المحلي بالمديرية هيئة إدارية تتكون من:-

- رئيس المجلس رئيسا .

- الأمين العام نائباً للرئيس.

- رؤساء اللجان المتخصصة أعضاء.

مادة (٧٥) تتولى الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بالمديرية المهام والاختصاصات الآتية:-

١- إدارة وتسيير أعمال المجلس فيما بين أدوار انعقاده .

٢- دراسة وإقرار مشروعات جداول أعمال المجلس .

٣- دراسة ومناقشة مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية والحساب الختامي للمديرية وعرضها على المجلس .

٤- دراسة ومناقشة موازنة النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية للمجلس المحلي وعرضها عليه .

٥- مراقبة ومتابعة الأجهزة التنفيذية في أدائها لمهامها وتنفيذها للخطط والبرامج وتقديم التقارير بشأنها الى المجلس .

٦- متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس و إعداد التقارير اللازمة بشأنها للمجلس .

٧- ممارسة مهام المجلس في الأحوال الاستثنائية والمسائل العاجلة التي لا تحتمل التأجيل على أن تعرض القرارات والإجراءات التي تم اتخاذها على المجلس في أول اجتماع تال يعقده ليقرر ما يراه ما لم تكن متعلقة بموضوع سبق للمجلس أن اتخذ قراراً بشأنه .

٨- متابعة مستوى تحصيل الموارد المالية المحلية والمشتركة والمركزية والتأكد من توريدها إلى الحسابات الخاصة بكل منها بشكل منتظم وفقاً لأحكام هذا القانون والتعليمات الصادرة من وزارة المالية .

٩- قبول الهبات والتبرعات والوصايا المقدمة للمجلس طبقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة .

١٠- دراسة واقتراح إنشاء مشاريع مشتركة مع مديريات أخرى .

١١- الاقتراح المسبب لإجراء المساءلة والمحاسبة لرؤساء الأجهزة التنفيذية بالمديرية وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة .

١٢- إعداد المقترحات الهادفة لتنمية المبادرات الذاتية .

١٣- دراسة التقارير والموضوعات المطلوب عرضها على المجلس المحلي للمديرية وإبداء الرأي بشأنها .

١٤- أية مهام أخرى تكلف بها من المجلس .

مادة (٧٦):

أ- تعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية بحكم هذا القانون لجنة المناقصات العامة بالمديرية وتطبق أحكام قانون المناقصات والمزايدات.

ب-يتولى الجهاز التنفيذي المعني بموضوع المناقصة إعداد كافة الوثائق الفنية المتعلقة بالمناقصة بما في ذلك صيغة الإعلان بعد موافقة الهيئة الإدارية.

ج-تعلن المناقصات لمشاريع التنمية بالمديرية باسم المجلس المحلي.

د-يشارك رئيس الجهاز التنفيذي المعني في اجتماعات الهيئة الإدارية المتعلقة بالمراحل المختلفة للمناقصة ويكون لـه في هذه الحالة حق التصويت.

مادة (٧٧) تجتمع الهيئة الإدارية في مقر المجلس المحلي مرة كل أسبوعين ويجوز لرئيس المجلس المحلي أو بناءً على طلب ثلاثة من أعضائها دعوة الهيئة للاجتماع كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

مادة (٧٨) لا يكون اجتماع الهيئة الإدارية صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائها وتصدر قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

مادة (٧٩) يجوز لرئيس المجلس المحلي أن يدعو لحضور اجتماعات الهيئة الإدارية من يرى الاستعانة بآرائهم من العاملين في المديرية أو من غيرهم إذا اقتضت مناقشة بعض المواضيع المطروحة على الهيئة ذلك دون أن يكون لهم صوت معدود فيما يتم اتخاذه من قرارات.

مادة (٨٠) يجوز لمدير عام المديرية عقد اجتماعات مشتركة للهيئة الإدارية للمجلس المحلي والمكتب التنفيذي بالمديرية لمناقشة الشؤون العامة للمديرية وتنسيق عمل أجهزة السلطة المحلية وتحسين أدائها.

الفصل الثاني
الأجهزة التنفيذية بالمديرية

الفرع الأول
مدير عام المديرية

مادة (٨١) يكون لكل مديرية مدير عام يصدر بتعيينه قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح من الوزير.

مادة (٨٢) مدير عام المديرية هو رئيس المجلس المحلي للمديرية بحكم منصبه وهو المسئول التنفيذي الأول فيها.

مادة (٨٣) يجب أن تتوافر في من يعين لشغل منصب مدير عام المديرية الشروط الآتية-:

١- أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

٢- أن يكون لديه مؤهل جامعي.

٣- أن يكون من بين الكوادر العاملة في الجهاز الإداري للدولة.

٤- أن يكون مستوفياً لشروط شغل وظيفة مدير عام إدارة عامة طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة

٥- أن لا يكون قد سبق فصله من الوظيفة العامة بإجراء تأديبي.

مادة (٨٤) يتولى مدير عام المديرية تحت إشراف وتوجيه المحافظ تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المديرية في كافة المجالات وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها، وله في سبيل ذلك ممارسة المهام والاختصاصات الآتية-:

١- رئاسة اجتماعات المجلس المحلي للمديرية وتنظيم أعماله وتنفيذ قراراته وتوصياته بما يكفل تحقيق مهامه وأهدافه ودوره في تنمية المجتمع المحلي طبقاً لأحكام هذا القانون.

٢ - الأشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي.

٣- رئاسة المكتب التنفيذي للمديرية والأشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعاته

٤ - المحافظة على الأموال العامة.

٥ - حماية الحقوق والحريات العامة.

٦- تنفيذ القرارات والتعليمات الصادرة من المحافظ.

٧- إبرام عقود المقاولات والتوريدات المتعلقة بالمشاريع التي تتولى تنفيذها الأجهزة التنفيذية للمديرية بعد إعلان المناقصات عنها وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

٨- تعزيز دور القضاء وذلك بإحالة ما يعرض عليه من منازعات ذات طابع قانوني إلى الأجهزة القضائية المختصة وتنفيذ الأوامر والقرارات والأحكام التي يطلب منه القضاء تنفيذها.

٩- إجراء الترتيبات اللازمة مع المحافظ والأجهزة المركزية المعنية لضمان توفير المواد التموينية لسكان المديرية ومراقبة توزيعها.

١٠- اتخاذ التدابير العاجلة وإجراء الاتصالات اللازمة لمواجهة حالات الكوارث والطوارئ وتنسيق الجهود الرسمية والشعبية للتخفيف من آثارها.

١١- إعداد التقارير الدورية إلى المحافظ عن مستوى أداء الأجهزة التنفيذية بالمديرية لمهامها وتنفيذها لخططها وبرامجها.

١٢- تمثيل المديرية ومجلسها المحلي أمام القضاء وفي مواجهة الغير.

١٣- أية مهام أخرى تسند إليه بمقتضى القوانين والأنظمة والقرارات النافذة أو يكلف بها من قبل المحافظ أو المجلس المحلي للمديرية.

مادة (٨٥) على مدير عام المديرية أن يقدم للهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية قبل كل اجتماع دوري للمجلس تقريراً تفصيلياً عن نشاط المديرية ومستوى التنفيذ للخطط والقرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس تمهيداً لعرضه على المجلس المحلي.

مادة (٨٦) لا يجوز لمدير عام المديرية مغادرة المديرية إلا بإذن من المحافظ.

مادة (٨٧) يعتبر أمين عام المجلس المحلي للمديرية بحكم منصبه نائباً لمدير عام المديرية ويتولى مساعدته في إدارة شئون المديرية ويحل محله في حالة غيابه أو خلو منصبه في ممارسة كافة سلطاته وصلاحياته المقررة بموجب أحكام هذا القانون.

مادة (٨٨) لا يجوز لأمين عام المجلس المحلي للمديرية مغادرة المديرية إلا بإذن من مدير عام المديرية.

مادة (٨٩) يكون مدير عام المديرية رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المديرية من حيث أدائهم لوجباتهم ومهامهم الوظيفية وله سلطة اقتراح تعيينهم ونقلهم وترقياتهم كما يتمتع بحق إحالتهم للتحقيق والتأديب وتوقيع الجزاءات الإدارية عليهم وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

مادة (٩٠) تحدد اللائحة أو القرارات التنفيذية الإجراءات والمواعيد والأحكام المتعلقة بتنقلات مديري عموم المديريات.

الفرع الثاني
المكتب التنفيذي للمديرية

مادة (٩١) يكون لكل مديرية مكتب تنفيذي يتألف من:-

- مدير عام المديرية رئيساً.
- أمين عام المجلس المحلي نائباً للرئيس.
- مديري الأجهزة التنفيذية بالمديرية أعضاء.

مادة (٩٢) يتولى المكتب التنفيذي للمديرية بصورة جماعية ممارسة المهام والاختصاصات الآتية:-

١- تحديد احتياجات المديرية من المشاريع وتقدير التمويل اللازم لها وإعداد مشروع خطة التنمية والموازنة السنوية الخاصة بها قبل عرضها على المجلس المحلي.

٢- تنسيق نشاطات الأجهزة التنفيذية بالمديرية تخطيطاً وتنفيذاً.

٣- دراسة ومناقشة التقارير الخاصة بتنفيذ الخطط والبرامج والأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية بالمديرية وتقييم مستوى الأداء.

٤- بحث الوسائل الكفيلة بالتنفيذ الأمثل للقرارات المركزية وقرارات المجلس المحلي للمديرية

٥- وضع الخطط والبرامج الخاصة بتحصيل الموارد المالية بما يكفل رفع كفاءة التحصيل وتقييم التنفيذ بصورة مستمرة.

٦- اتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بمواجهة الكوارث الطبيعية وتفعيل أنشطة الدفاع المدني.

٧- دراسة وبحث ما يحيله إليه مدير عام المديرية أو المجلس المحلي للمديرية من موضوعات وإبداء الرأي بشأنها.

٨- دراسة وتقييم الوضع الإداري بالمديرية واقتراح الوسائل والخطط الكفيلة بتحسين وتطوير مستوى الأداء.

مادة (٩٣) يعقد المكتب التنفيذي اجتماعاً دورياً مرة كل شهر على الأقل ،ويجوز لمدير عام المديرية أو متى طلب منه ثلث أعضاء المكتب دعوة المكتب إلى اجتماع استثنائي كلما دعت الحاجة أو الضرورة إلى ذلك.

مادة (٩٤) لاتكون اجتماعات المكتب التنفيذي صحيحة إلا بحضور اغلبية أعضائه وتتخذ قراراته وتوصياته بأغلبية الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

مادة (٩٥) لمدير عام المديرية أن يدعو من يراه من ذوي الاختصاص والخبرة لحضور اجتماعات المكتب التنفيذي وذلك دون أن يكون لهم حق التصويت على القرارات التي يتخذها المكتب.

مادة (٩٦) تبلغ قرارات وتوصيات المكتب التنفيذي للمديرية إلى المجلس المحلي منسوخة إلى المحافظ خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها.

مادة (٩٧) لا يجوز لمديري الأجهزة التنفيذية بالمديرية مغادرة المديرية إلا بإذن من مدير عام المديرية.

الباب الرابع
أحكام مشتركة للمجالس المحلية

مادة (٩٨) لا يجوز للشخص أن يرشح نفسه لعضوية المجلس المحلي في أكثر من وحدة إدارية في وقت واحد.

مادة (٩٩):

أ- يشترط في من يرشح نفسه لعضوية المجلس المحلي الشروط الآتية:-

١- أن يكون يمنياً.

٢- أن لا يقل سنه عن خمسة وعشرين عاماً.

٣- أن يجيد القراءة والكتابة.

٤- أن يكون مقيماً أوله محل إقامة ثابت في الوحدة الإدارية التي يرشح نفسه فيها.

٥- أن يكون اسمه مقيداً في جداول قيد الناخبين في نطاق الدائرة المرشح بها في الوحدة الإدارية.

٦- أن يكون مستقيم الخلق والسلوك ومحافظاً على الشعائر الإسلامية وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ما

لم يكن قد رد إليه اعتباره.

ب-لا يجوز الجمع بين رئاسة أي من الأجهزة التنفيذية وعضوية المجلس المحلي في ذات الوحدة الإدارية ويسري هذا الحكم على أعضاء السلطة القضائية.

مادة (١٠٠) يُقسم عضو المجلس المحلي أمام المجلس قبل مباشرته مهام العضوية اليمين التالية :-

"أقسم بالله العظيم أن أؤدي واجبي في هذا المجلس بكل أمانة وإخلاص وان أحترم الدستور والقانون والله على ما أقول شهيد."

مادة (١٠١) يتمتع عضو المجلس المحلي بالحقوق الآتية :-

١- التعبير بحرية عن رأيه في اجتماعات المجلس ولجانه المتخصصة.

٢- المشاركة في عملية الترشيح والانتخاب لمنصب أمين عام المجلس ورئاسة أي من لجانه المتخصصة طبقاً لأحكام هذا القانون.

٣- الإطلاع على محاضر ووثائق وسجلات المجلس المحلي.

٤- اقتراح إدراج موضوع معين في جدول أعمال المجلس المحلي.

٥- المشاركة في عضوية أي من لجان المجلس المتخصصة.

٦- التمتع بالمزايا المعنوية والمادية وفقاً لأحكام هذا القانون ولائحته.

٧- التصويت على القرارات والتوصيات التي يتخذها المجلس.

مادة (١٠٢) العضوية في المجالس المحلية طوعيه لا يتقاضى عنها العضو راتباً أو مكافأة مقابل عضويته ويجوز منحه مبلغاً نقدياً لقاء انتقاله لحضور جلسات المجلس طبقاً لما يحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض من الوزير.

مادة (١٠٣):

أ- يمنح أمين عام المجلس المحلي ورؤساء اللجان المتخصصة مكافأة شهرية مقطوعة تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير نظير تفرغهم لأعمال المجلس.

ب-اذا كان أمين عام المجلس المحلي أو أي من رؤساء اللجان المتخصصة موظفاً عاماً فيعتبر في حكم المنتدب طيلة فترة تفرغه في المجلس المحلي ،فإذا كان المرتب الذي يتقاضاه أي منهم من جهة عمله يقل عن مقدار المكافأة الشهرية منح الفارق طيلة فترة تفرغه لأعمال المجلس.

مادة (١٠٤) على جهة عمل عضو المجلس المحلي أن تيسر له أداء واجبات العضوية المنصوص عليها في هذا القانون.

مادة (١٠٥) لا يسأل عضو المجلس المحلي عما يبديه من أراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس.

مادة (١٠٦) على سلطات الضبط المختصة إخطار رئيس المجلس المعني بما تتخذه من إجراءات تحفظية أو جزائية ضد أي من أعضاء المجلس خلال(٤٨) ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ هذه الإجراءات وفي جميع الأحوال يبلغ رئيس المجلس بنتيجة التحقيق.

مادة (١٠٧) لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي أن يطلب من رئيس المجلس إدراج موضوع معين في مشروع جدول أعمال المجلس وذلك وفقاً للإجراءات والمواعيد التي تحددها اللائحة.

مادة (١٠٨) لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي أن يوجه لرئيس الوحدة الإدارية أو أي من مديري الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة الإدارية الأسئلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ويجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور المحلية وأن لا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة لمقدمه أو تكون له فيه صفة شخصية وعلى من توجه إليه أسئلة الأعضاء الإجابة عليها بجلسة المجلس المحلي إلا إذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها ويجوز لرئيس الوحدة أن ينيب في الرد على الأسئلة الموجهة إليه مديري الأجهزة التنفيذية المعنية ،وتبين اللائحة قواعد وإجراءات وأوضاع تقديم الأسئلة والرد عليها.

مادة (١٠٩) للمجلس المحلي حق استدعاء مديري الأجهزة التنفيذية والاستيضاح منهم حول أية مسائل تدخل في اختصاصاتهم أو موافاة المجلس المحلي بأي بيانات أو معلومات لأية موضوعات تتعلق بتلك الاختصاصات.

مادة (١١٠) لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي إحاطة رئيس الوحدة الإدارية أو أي من مديري الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة الإدارية علما بأي أمر له أهمية عامة وعاجلة في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم وعلى العضو مقدم طلب الأحاطة أن يحدد الأمور التي يتضمنها الطلب وأن يبين صفتها العامة العاجلة وتبين اللائحة إجراءات واو ضاع تقديم طلبات الاحاطة والإجابة عليها.

مادة (١١١):

أ- تقدم الاستقالة من عضوية المجلس المحلي مسببة إلى رئيس المجلس ويجب عليه عرضها على المجلس في أقرب اجتماع يعقده ،ولا تعتبر مقبولة إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين وفي هذه الحالة يقرر المجلس خلو مقعد العضو المستقيل ويتم ملء المقعد الشاغر وفقاً لأحكام هذا القانون.

ب-تقدم الاستقالة من عضوية الهيئة الإدارية مسببة إلى رئيس المجلس وعليه عرضها على المجلس في اقرب اجتماع يعقده ،ولا تعتبر الاستقالة مقبولة الا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين ،وعلى المجلس انتخاب البديل في نفس الجلسة.

ج-يسري على الاستقالة الجماعية لأعضاء الهيئة الإدارية ما يسري على استقالة الأمين العام من أحكام في هذا القانون.

مادة (١١٢):

أ- تقدم استقالة أمين عام المجلس المحلي من منصبه مسببة إلى رئيس المجلس الذي يتوجب عليه دعوة المجلس إلى اجتماع استثنائي يعقد لهذا الغرض خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم الاستقالة وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم وفي هذه الحالة يتم فتح باب الترشيح لانتخاب الخلف في نفس الجلسة

ب-إذا كانت الاستقالة تخص أمين عام المجلس المحلي للمحافظة يتم إبلاغ الوزير بأمر الاستقالة خلال يومين على الأكثر من تاريخ تقديمها وتمثل الوزارة في هذا الاجتماع أما إذا كانت الاستقالة تخص أمين عام المجلس المحلي للمديرية فيبلغ المحافظ بأمرها ليمثل في الاجتماع.

مادة (١١٣) إذا خلا مقعد أحد أعضاء المجالس المحلية سواء على مستوى المحافظة أو المديرية لأي سبب يتم ملء المقعد بذات طريقة شغله خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان خلو المقعد ما لم تكن المدة المتبقية للدورة الانتخابية للمجلس تقل عن سنة ويكمل العضو الجديد مدة سلفه.

مادة (١١٤) يجب إبلاغ الوزارة بكل حالة شغر في مقاعد المجالس المحلية وذلك قبل مباشرة أي أجراء لشغل هذه المقاعد.

مادة (١١٥) يلتزم عضو المجلس المحلي بالواجبات الآتية -:

١- الحضور المنتظم والمشاركة الفعالة في اجتماعات وأعمال المجلس.

٢- تنفيذ ما يكلف به من قبل المجلس ورفع تقارير بنتائج مهمته.

٣- التعاون والعمل بروح الفريق الواحد مع بقية أعضاء المجلس.

٤- عقد اللقاءات مع المواطنين في الوحدة الإدارية للتعرف على همومهم ومتطلباتهم وتبنيها ونقلها إلى المجلس وشرح وتوضيح قرارات المجلس بأهدافها وإبعادها المختلفة وتحفيزهم على التفاعل والمشاركة في تنفيذ وإنجاح برامج التنمية المحلية.

٥- إنماء وترسيخ العلاقات والصلات الاجتماعية الإيجابية بما يحقق ويحمي الوحدة الاجتماعية والوطنية.

٦- المساهمة بصورة فاعلة في تحقيق مبدأ احترام القانون والنظام العام والتنسيق والاتصال بالجهات المعنية بهدف المحافظة على أمن وسلامة المجتمع وممتلكاته وحماية المرافق الخدمية والمشاريع العامة في نطاق الوحدة الإدارية.

٧- التزام الصدق والموضوعية والتجرد في عرض القضايا والآراء والملاحظات بما يمكن المجلس من اتخاذ القرارات الصائبة.

مادة (١١٦):

أ- يحظر التعاقد بالذات أو بالواسطة بين السلطة المحلية في الوحدة الإدارية وأي من أعضاء مجلسها المحلي في تنفيذ أعمال مقاولات أو توريدات.

ب-على عضو المجلس المحلي عند عرض أي موضوع في المجلس المحلي تكون له فيه أو لأي من أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة مصلحة ما أن يعلن المجلس بها وأن لا يشارك في المداولات التي يجريها المجلس بشأنها ،ويترتب على مخالفة أحكام هذه الفقرة إسقاط العضوية من

المجلس المحلي بقوة القانون.

مادة (١١٧) تسقط العضوية في المجلس المحلي في إحدى الحالات الآتية -:

١- فقدان العضو لشرط من شروط الترشيح لعضوية المجلس المنصوص عليها في هذا القانون.

٢- مخالفة العضو لأحكام هذا القانون.

٣- العمل بما يخالف قرارات وتوصيات المجلس.

٤- غياب العضو ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متقطعة دون عذر مقبول.

٥- إخلال العضو بواجبات العضوية أو بمقتضياتها.

ويجب في جميع الأحوال السابقة صدور قرار من المجلس المحلي المعني بأغلبية الأعضاء المستمرة عضويتهم بإعلان سقوط العضوية أو إسقاطها وذلك بعد دعوة العضو وسماع أقواله وفقاً للمواعيد والإجراءات المبينة في اللائحة.

مادة (١١٨) يحق لثلث أعضاء المجلس المحلي للمحافظة المستمرة عضويتهم أن يتقدموا إلى الوزير كتابة بطلب دعوة المجلس المحلي للمحافظة للانعقاد في اجتماع استثنائي للنظر في أمر سحب الثقة من المحافظ وعلى الوزير في هذه الحالة دعوة المجلس للانعقاد برئاسته خلال عشرة أيام من تاريخ استلامه الطلب ،ولا يعتبر انعقاد هذه الجلسة صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس المحلي المستمرة عضويتهم ويشترط في بداية الجلسة موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين على قبول النظر في الطلب ولا يصدر المجلس قراره بسحب الثقة إلا بعد مناقشة الطلب والاستماع إلى كل الآراء بما في ذلك الاستماع إلى أقوال المحافظ وتحقيق دفاعه ثم يعقب ذلك طرح الموضوع للاقتراع السري فإذا قرر المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه سحب الثقة أعتبر المحافظ موقوفاً عن مزاولة نشاطه بقوة القانون ويتعين على الوزير في هذه الحالة مباشرة الإجراءات النظامية لتعيين محافظ جديد.

مادة (١١٩) تسري أحكام المادة السابقة سرياناً مقابلاً على سحب الثقة من مدير عام المديرية على أن يقدم الطلب إلى المحافظ الذي يكون له دعوة المجلس ورئاسة الجلسة ،وبحضور مندوب من الوزارة في هذه الحالة.

مادة (١٢٠):

أ- مع مراعاة أحكام المادتين(٦٨،٢٥)من هذا القانون يجوز إقالة أمين عام المجلس المحلي أو أعضاء الهيئة الإدارية مجتمعين بقرار مسبب يصدره المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه المستمرة عضويتهم ويتم ذلك في اجتماع غير عادي يعقده المجلس لهذا الغرض بناءً على طلب كتابي موقع من ثلث أعضائه وتوجه الدعوة لعقد الاجتماع من قبل الوزير بالنسبة للمجالس المحلية للمحافظات ومن قبل المحافظ بالنسبة للمجالس المحلية للمديريات .

ب-يجوز إقالة أي من أعضاء الهيئة الإدارية بقرار مسبب يصدره المجلس بأغلبية أعضائه المستمرة عضويتهم وذلك بناءً على طلب ثلث أعضائه.

ج-يكون التصويت على قرارات الإقالة المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين سرياً دون مشاركة الأعضاء محل طلب الإقالة في التصويت، وفي جميع الأحوال لا يصدر قرار المجلس بالإقالة إلا بعد سماع أقوال العضو محل طلب الإقالة وتحقيق دفاعه ، ويتم انتخاب البديل في نفس الجلسة،وعلى أن تمثل الوزارة في هذه الاجتماعات.

مادة (١٢١) رؤساء الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية مسئولون أمام مجلسها المحلي عن سير العمل في هذه الأجهزة ومستوى تنفيذها لخططها وبرامجها وللمجلس حق محاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بوجباتهم.

مادة (١٢٢) للمجلس المحلي في الوحدة الإدارية بناء على طلب الهيئة الإدارية أو ثلث أعضاء المجلس على الأقل سحب الثقة من رؤساء الأجهزة التنفيذية ولا يصدر قرار سحب الثقة إلا بعد مناقشة الطلب والاستماع إلى كل الآراء بما في ذلك الاستماع إلى أقوال الشخص المطلوب سحب الثقة منه وتحقيق دفاعه ويصدر قرار سحب الثقة بموافقة أغلبية أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم ويترتب على سحب الثقة اعتبار الشخص معزولاً من منصبه بقوة القانون.

الباب الخامس
الموارد المالية للوحدات الإدارية

مادة (١٢٣) تتكون الموارد المالية للوحدات الإدارية من المصادر الآتية -:

أولاً:الموارد المحلية للمديرية وهي الموارد التي تجبى في المديرية لصالحها وتتكون من-:

١- 50%-من حصيلة الإيرادات الزكوية بمختلف أنواعها.

٢- رسوم الدعاية والإعلان.

٣- الرسوم والضرائب المفروضة على تذاكر السينما والمهرجانات والفعاليات الرياضية وغيرها من وسائل الترفيه.

٤- رسوم تراخيص البناء.

٥- رسوم فتح المحلات التجارية.

٦- رسوم توثيق العقود والمحررات.

٧- رسوم حفر البيارات.

٨- الرسم المضاف على رسوم خدمات المسالخ وأسواق اللحوم والأسماك.

٩- رسوم خدمات الأحوال الشخصية والسجل المدني.

١٠- كل ما يجبى تحت مسمى رسوم خدمات نظافة وتحسين المدن.

١١- رسوم التطعيم الحيواني والنباتي.

١٢- رسوم القيد والتسجيل في السجل العقاري.

١٣- رسوم الخدمات التعليمية بما في ذلك الموارد المخصصة لصيانة وترميم المباني المدرسية.

١٤- رسوم استخدام أرضيات الأسواق العامة والأرصفة.

١٥- رسوم الانتفاع بمواقف سيارات نقل الركاب والبضائع.

١٦- عائدات استغلال المحاجر ورسوم استغلال الشواطئ والسواحل.

١٧- حصيلة التصرف بالأراضي والعقارات الحكومية في إطار الوحدة الإدارية وقيمها الايجارية.

١٨- الموارد التي تحصل عليها الأجهزة التنفيذية نظير الخدمات التي تقدمها وعائداتها الاستثمارية.

١٩- الرسوم التي تجري جبايتها وتحصيلها باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية وذلك على النحو المبين فيما يلي -:

أ-الرسم المضاف على فواتير الكهرباء والمياه والتليفون .

ب- الرسم المقرر على حمولات وسائل نقل الأحجار والحصى والرمل.

ج-الرسوم المقررة على نقل الركاب براً.

٢٠- رسوم تراخيص مزاولة المهن المختلفة وتجديداتها.

٢١- الرسم المضاف على الرسوم المقررة على الطرود البريدية.

٢٢- الرسوم السياحية ورسم الإقامة في الفنادق والمنشآت السياحية والترفيهيه ورسوم دخول المتاحف والأماكن الأثرية.

٢٣- الرسوم والضرائب الأخرى ذات الطابع المحلي التي يتقرر فرضها بموجب القوانين والقرارات النافذة.

٢٤- كافة الغرامات المرتبطة بالرسوم المبينة في البنود السابقة وتجديداتها.

٢٥- الهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتبارية.

٢٦- الهبات والتبرعات والمساعدات التي تقدمها الهيئات والمنظمات الخارجية عبر الأجهزة المركزية.

٢٧- ضريبة المهن الحرة.

ثانياً:الموارد المشتركة على مستوى المحافظة:

وهي الموارد التي تجبى في مديريات المحافظة لمصلحة المحافظة ككل وتتكون من-:

١- 50% من حصيلة الإيرادات الزكوية بمختلف أنواعها.

٢- الضريبة المستحقة على الريع العقاري.

٣- ضريبة استهلاك القات.

٤- رسوم القيد في السجل التجاري.

٥- رسوم تراخيص قيادة وسائل النقل.

٦- رسوم تراخيص تسيير وسائل النقل.

٧- رسوم نقل ملكية وسائل النقل.

٨- غرامات المخالفات المرورية .

٩- رسوم الخدمات الصحية والطبية .

١٠- رسوم الشهادات الصحية بمختلف أنواعها .

١١- رسوم تراخيص الاصطياد.

١٢- رسوم تراخيص حفر الآبار الارتوازية.

١٣- رسوم جوازات السفر.

١٤- الرسوم المقررة على الطرود الواصلة إلى المنافذ البرية والبحرية والجوية.

١٥- كافة الغرامات المرتبطة بالضرائب والرسوم المبينة في البنود السابقة.

١٦- الرسوم والضرائب الأخرى ذات الطابع المحلي التي يتقرر فرضها بموجب القوانين والقرارات النافذ ه كمورد مشترك.

١٧- الهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتبارية.

١٨- الهبات والتبرعات والمساعدات التي تقدمها الهيئات والمنظمات الخارجية عبر الأجهزة المركزية.

١٩- 50% من الزيادة الفعلية من الموارد المحصلة عما هو مخطط له في تقديرات الموازنة السنوية ،ما لم تكن هذه الزيادة ناتجة عن ضريبة أو رسوم جديدة.

٢٠- ضرائب كسب العمل للمهن الحرة.

٢١- رسوم تراخيص المنشآت التعليمية والصحية الخاصة.

٢٢- رسوم فتح الصيدليات والأشعة والمختبرات والمخازن بكل أنواعها.

٢٣- رسوم إنشاء مكاتب الإرشاد الزراعي والمشاتل والمزارع الخاصة.

٢٤- رسوم المخططات العمرانية والمساحية .

٢٥- غرامات افتقاد العاملين لبطاقة اللياقة الصحية.

٢٦- رسوم تراخيص حيازة الأسلحة الشخصية وتجديداتها.

٢٧- رسوم تراخيص مدارس تدريب قيادة السيارات.

٢٨- رسوم تصاريح العمل والإقامة للعرب والأجانب وتمديداتها.

ثالثاً:موارد عامه مشتركة-:

أ-ما يجري جبايته وتحصيله مركزياً باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية وهي -:

-الرسوم المفروضة على تذاكر السفر الجوية والبحرية.

-الرسم المقرر على كل برميل بترول أو ديزل أو جاز يباع للمحاطات.

ب-٣٠%من الموارد السنوية للصناديق التالية -:

-صندوق صيانة الطرق .

-صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي.

-صندوق رعاية النشء والشباب والرياضة على إن تخصص هذه الموارد لذات الأغراض التي أنشئت الصناديق من أجلها.

رابعاً:الدعم المركزي ما تخصصه الدولة من دعم مالي مركزي سنوي للوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية.

مادة (١٢٤):

أ- يصدر بتحديد قيمة الرسوم الخدمية المبينة في البندين أولاً وثانياً من المادة (١٢٣) قرار من مجلس الوزراء.

ب- يتم توزيع الموارد المشتركة على مستوى المحافظة والموضحة في البند ثانياً من المادة(١٢٣)دورياً من قبل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة وفقاً للنسب الآتية -:

1-25% لصالح المديرية التي قامت بالتحصيل.

2-25% لصالح نشاط المحافظة.

3-50% توزع على بقية مديريات المحافظة بالتساوي.

ج-يتم توزيع الموارد الموضحة في البندين (ثالثاً ورابعاً)من المادة(١٢٣) على جميع الوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية وفقاً للأسس

والمعايير الآتية :-

١ - الكثافة السكانية .

٢ - وفرة موارد الوحدة الإدارية أو شحتها.

٣ - مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي ونسبة الحرمان.

٤ - كفاءة أداء السلطة المحلية.

٥ - كفاءة الأداء في تحصيل الموارد المالية وسلامة إنفاقها.

٦ - أي أسس أو معايير أخرى يحددها مجلس الوزراء.

مادة (١٢٥):

أ- تخصص حصيلة جميع الموارد المنصوص عليها في المادة(١٢٣) لأغراض تمويل خطط ومشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولا يجوز إنفاقها أو جزء منها لأغراض حزبية.

ب-تستمر الدولة في تمويل النفقات الجارية للوحدات الإدارية سنوياً.

مادة (١٢٦) تتولى الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية تحت أشراف ورقابة المجلس المحلي جباية وتحصيل كافة الموارد المالية المبينة في هذا القانون وأية ضرائب أو رسوم أخرى ذات طابع محلي يتم فرضها بمقتضى القوانين والقرارات النافذة وتوريدها بشكل منتظم إلى الحسابات الخاصة بكل منها ويرحل فائض هذه الموارد في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية.

مادة (١٢٧) لا تخضع مكاتب وزارة المالية والمصالح الإيرادية التابعة لها لإشراف المجالس المحلية فيما يتعلق بالموارد المركزية.

مادة (١٢٨) يتبع في تحصيل الضرائب والرسوم المقررة للوحدات الإدارية وفي الإعفاء منها القواعد المقررة بشأن الضرائب والرسوم العامة.

الباب السادس
التخطيط والموازنة والشئون المالية

مادة (١٢٩):

أ- يكون للوحدة الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية خطة وموازنة سنوية مستقلة.

ب-تشمل الموازنة السنوية لكل وحدة إدارية إيراداتها ونفقاتها ويتولى رئيس الوحدة الإدارية تنفيذها باعتباره الآمر بالصرف وفقاً لقواعد تنفيذ الموازنة.

مادة (١٣٠) مع مراعاة القواعد والأسس والإرشادات المركزية يتبع في إعداد موازنة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوحدات الإدارية على مختلف مستوياتها الخطوات الآتية:-

١ - يتولى المكتب التنفيذي لكل وحده إدارية تحديد احتياجاتها من المشاريع والاعتمادات المالية بحسب الأولويات المدروسة وعرضها على المجلس المحلي لمناقشتها وإقرارها.

٢ - يتلقى المحافظ مشاريع خطط وموازنات الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة والمديريات بعد إقرارها من مجالسها المحلية ويقوم بإحالتها إلى لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة لتحليلها ومراجعتها وتبويبها وتجميعها في شكل خطة وموازنة واحدة على مستوى المحافظة .

٣ - يتم عرض مشروع الخطة والموازنة المجمعة على المجلس المحلي للمحافظة لمناقشتها وإقرارها قبل رفعها إلى السلطات المركزية.

٤ - يقوم المحافظ برفع الخطة والموازنة إلى الوزارة لاستكمال الإجراءات اللازمة للمصادقة عليها.

مادة (١٣١):

أ- تنشأ لجنة على مستوى كل محافظة تسمى لجنة الخطة والموازنة وتشكل على النحو الآتي:-

- محافظ المحافظة رئيساً.

- أمين عام المجلس المحلي نائباً للرئيس.

- رؤساء اللجان المتخصصة في المجلس المحلي للمحافظة أعضاء.

- مديرو عموم مكاتب المالية والخدمة المدنية والتخطيط.

- والتنمية بالمحافظة أعضاء.

ب-تختار اللجنة مقرراً لها من بين أعضائها.

ج-للجنة أن تستعين بمن تراه من ذوي الاختصاص والخبرة لمساعدتها في أدائها لمهامها.

مادة (١٣٢) تتولى اللجنة المشار إليها في المادة السابقة ممارسة المهام والاختصاصات الآتية:-

١- تحليل ومراجعة مشاريع التقديرات للموازنات الخاصة بالوحدات الإدارية على مستوى المحافظة للتأكد من اتفاقها مع القواعد والإرشادات المركزية الصادرة من اللجنة العليا للموازنة.

٢- مراجعة الخطط الاستثمارية وخطة القوى الوظيفية والتأكد من مطابقتها للسياسة العامة للدولة والموارد المتاحة .

٣- تنسيق وتجميع الخطط والموازنات على مستوى المحافظة في هيئة خطة وموازنة واحدة وإحالتها إلى المجلس المحلي للمحافظة مشفوعة بمذكرة توضيحية بما أحدثته من تغييرات أو تعديلات عليها والأسباب الموجبة لذلك .

مادة (١٣٣) يجوز للجنة الخطة والموازنة إجراء تعديل في مشروع خطة و موازنة أي وحده إدارية متى تبين لها عدم اتفاقها مع القواعد والإرشادات المركزية الصادرة من اللجنة العليا للموازنة والموارد والقدرات المالية مع مراعاة إبلاغ رئيس الوحدة الإدارية المعنية.

مادة (١٣٤) يجوز بقرار من المجلس المحلي تخصيص نسبة في موازنة الوحدة الإدارية لدعم وتشجيع المبادرات الذاتية والتعاونية لتنفيذ مشاريع تنموية ذات نفع عام على أن لا تتجاوز هذه النسبة ٢٠% من إجمالي الموارد المالية المحلية والمشتركة السنوية للوحدة الإدارية وتبين اللائحة والقرارات التنفيذية القواعد والإجراءات المنفذة لأحكام هذه المادة.

مادة (١٣٥) يفتح حساب باسم كل وحدة إدارية طرف البنك المركزي أو احد فروعه أو أي بنك أخر يوافق عليه البنك المركزي ويتم الصرف منه وفقاً للقواعد والإجراءات المالية النافذة.

مادة (١٣٦) تدرج موازنة كل محافظة بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزء منها ويسري عليها ما يسري على الموازنة العامة للدولة من أحكام وبما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون .

مادة (١٣٧) تقوم الوحدات الإدارية بمباشرة كافة التصرفات المالية دون الرجوع للسلطات المركزية بما لا يتعارض مع قواعد تنفيذ الموازنة.

مادة (١٣٨):

أ- يتولى مكتب المالية في المديرية مراجعة مشروع الحساب الختامي للمديرية تمهيداً لعرضه على مجلسها المحلي لإقراره .

ب-يقوم مكتب المالية بكل محافظة بمراجعة مشروعات الحسابات الختامية للوحدات الإدارية وتجميعها في شكل مشروع حساب ختامي واحد على مستوى المحافظة قبل عرضة على المجلس المحلي للمحافظة لإقراره.

مادة (١٣٩) ترسل المحافظات حساباتها الختامية شاملة كافة المرفقات إلى كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ونسخة منها للوزارة بعد إقرارها من مجالسها المحلية.

مادة (١٤٠) على الأجهزة التنفيذية بالمحافظة تقديم الخبرة الفنية للأجهزة التنفيذية في المديريات وإعانتها في إعداد ووضع مشاريع خططها

وموازناتها السنوية وحساباتها الختامية.

مادة (١٤١) إذا تأخرت أي من الوحدات الإدارية في رفع مشروع موازنتها في الموعد المحدد تقوم لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة بإنذارها كتابيا لموافاتها بمشروع موازنتها خلال أسبوع ما لم فتتولى اللجنة تقدير الموازنة الخاصة بها بالاسترشاد بموازنة السنة الجارية ومستوى التنفيذ للفترة المنقضية منها والتعديلات الحتمية وفقاً للمستجدات سواء بالخفض أو الإضافة.

مادة (١٤٢) ترفع خطط وموازنات المحافظات المقرة من مجالسها المحلية عن طريق محافظي المحافظات إلى الوزارة لرفعها إلى اللجنة العليا للموازنة لمناقشتها وربطها والتنسيق بينها وبين الخطة والموازنة العامة للدولة تمهيداً لرفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها واستكمال الإجراءات الدستورية للمصادقة عليها.

مادة (١٤٣) تبين اللائحة المواعيد المتعلقة بمراحل إعداد وإقرار ورفع وتقديم خطط وموازنات الوحدات الإدارية وحساباتها الختامية على مختلف مستوياتها .

الباب السابع
الرقابة على أعمال الوحدات الإدارية

مادة (١٤٤) تخضع الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية في أدائها لوظائفها لرقابة سلطات الأجهزة المركزية.

مادة (١٤٥) يقوم كل وزير في مجال نشاط وزارته تجاه الوحدات الإدارية بما يلي:-

أ-إبلاغ المحافظين بمضمون التوجهات والسياسة العامة للدولة ،وكذا ما قد يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدي إلى تحسين مستوى أداء الخدمات على المستوى المحلي والرقابة على تنفيذها.

ب-التنسيق مع المحافظين حول متطلبات الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة واحتياجاتها من الكوادر الفنية والمتخصصة والعمل على توفيرها.

ج-اتخاذ التدابير للارتفاع بمستوى كفاءة أداء الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية من خلال عملية التدريب والتأهيل بأشكالها وأنواعها المختلفة.

د-تنظيم إدارة الحملات الوطنية وتمويل تنفيذها.

هـ-وضع وأعداد المواصفات والتصاميم والمخططات الفنية العامة.

و-إصدار اللوائح التنظيمية في مجال نشاط وزارته.

مادة (١٤٦) تهدف الرقابة المقررة لمجلس الوزراء وسائر أجهزة السلطة المركزية على أعمال الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية إلى التأكد من حسن قيام هذه الأجهزة بمهامها واختصاصاتها طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة وللسياسة العامة للدولة وللقرارات الصادرة عن المجالس المحلية.

مادة (١٤٧) أ - تكون قرارات رئيس الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع المجالس المحلية في الوحدات الإدارية .

ب-يحق للمجلس المحلي للمحافظة إلغاء وتعديل قرارات المجالس المحلية للمديريات المخالفة لأحكام القانون.

ج-يجوز للوزير والوزير المختص الاعتراض على قرارات المجلس المحلي للمحافظة أو المجلس المحلي للمديرية على إن تكون الاعتراضات مسببة .

د-في حالة إصرار المجلس المحلي على قراره المعترض عليه يعرض الوزير الأمر على مجلس الوزراء وللوزراء المختصين الحق في عرض الأمر على مجلس الوزراء في حالة إصرار المجلس المحلي المعني على قراره إذا كان الاعتراض قد صدر منهم وذلك بالتنسيق مع الوزير.

هـ-يقوم مجلس الوزراء بالبت في القرارات المعترض عليها ويكون قرار المجلس في هذا الشأن نهائياً.

و-تحدد اللائحة القواعد والمواعيد والإجراءات المنفذة لأحكام هذه المادة.

مادة (١٤٨) يقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وأجهزة الرقابة الأخرى بموافاة رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والوزارة والمجالس المحلية والوزارات المعنية بنتائج أعمالها الرقابية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية.

الباب الثامن
حل المجالس المحلية

مادة (١٤٩) لا يجوز حل المجالس المحلية بأجراء شامل إلا بقانون كما لا يجوز أن يُحَل المجلس المحلي أثناء دورته الانتخابية مرتين لسبب واحد.

مادة (١٥٠) يصدر بحل المجلس المحلي قرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويجب أن يتضمن القرار الصادر بحل المجلس المحلي الدعوة إلى إجراء انتخابات لمجلس جديد خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل وتعتبر مدة المجلس الجديد مكملة لمدة المجلس السابق وينشر القرار الصادر بحل المجلس في الجريدة الرسمية ويخطر به مجلس النواب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره.

مادة (١٥١) يتضمن القرار الصادر بحل المجلس المحلي تشكيل لجنة مؤقتة برئاسة رئيس الوحدة الإدارية وعضوية أربعة أشخاص من أبناء الوحدة الإدارية المعنية من غير أعضاء المجلس المحلي الذي تم حله وتتولى هذه اللجنة مباشرة اختصاصات المجلس التي صدر قرار بحله وذلك بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة حتى يتم انتخاب المجلس الجديد.

مادة (١٥٢) تعرض القرارات التي اتخذتها اللجنة المؤقتة وفقاً لأحكام المادة السابقة على المجلس المحلي الجديد في أول اجتماع يعقده لاتخاذ ما يراه بشأنها .

الباب التاسع
أحكام ختامية وانتقالية

مادة (١٥٣) تتولى اللجنة العليا للانتخابات طبقاً لأحكام هذا القانون وقانون الانتخابات العامة الإعداد والتحضير والأشراف على انتخابات المجالس المحلية في كافة الوحدات الإدارية بما في ذلك وضع دليل انتخابي للمجالس المحلية يبين فيه الأحكام والقواعد والإجراءات والمواعيد الخاصة بالترشيح وضوابط الدعاية الانتخابية وطريقة إعلان النتائج والطعون المتعلقة بها وجهات الفصل فيها.

مادة (١٥٤) تجري الانتخابات المحلية للمجالس المحلية متزامنة مع الانتخابات العامة لمجلس النواب ولهذا الغرض تبدأ دورة أول مجالس محلية تنتخب وفقاً لأحكام هذا القانون من أول اجتماع تعقده هذه المجالس وتنتهي بانتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب القائم وقت انتخاب هذه المجالس .

مادة (١٥٥) يعمل مدير أمن الوحدة الإدارية وكذا قوى الأمن العام فيها تحت إشراف وتوجيه رئيس الوحدة الإدارية أو من يحل محله طبقاً لأحكام هذا القانون.